ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Hanna Lähteelä
Työllisyysjohtaja
Jyväskylän kaupunki
5.10.2026

EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: HE 109/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantaja: Jyväskylän kaupunki (Jyväskylä–Muuramen työllisyysalue)
Vastuukunta: Jyväskylän kaupunki

Yleiset huomiot

Jyväskylän kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto Hallintovaliokunnalle ja tunnistaa, että hallituksen esitystä on lausuntokierroksen jälkeen täsmennetty useilta osin. Esityksessä on laajennettu vaikutusarvioita erityisesti kuntatalouden, työvoimaviranomaisten tehtävien, hallinnollisten vaikutusten sekä palveluun pääsemisen takuuta koskevien vaikutusten osalta. Myös kielitaidon osoittamisen tapoja, maksuttoman YKI-tutkinnon käyttöä sekä palvelutakuuta koskevaa sääntelyä on tarkennettu.

Tästä huolimatta Jyväskylän kaupunki katsoo, että esitys siirtää merkittävän vastuun tavoitteiden toteutumisesta kunnille ja työvoimaviranomaisille. Mikäli kielitaidon osoittamisesta ja palveluihin pääsystä muodostuu etuustason kannalta ratkaiseva tekijä, tulee myös palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja riittävien resurssien olla turvattu valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla.

Samalla Jyväskylän kaupunki toteaa, että osa ehdotettujen muutosten kannustinvaikutuksista saattaa jäädä käytännössä rajallisiksi, koska viimesijainen toimeentulotukijärjestelmä turvaa vähimmäistoimeentulon yhdenvertaisin perustein kaikille sitä tarvitseville henkilöille. Tämän vuoksi etuuksien tason alentaminen ei välttämättä johda esityksessä arvioituihin käyttäytymisvaikutuksiin, vaan vaikutukset voivat osittain siirtyä toimeentulotukijärjestelmän piiriin. Näin ollen esityksen työllisyys- ja kannustinvaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta.

Esityksessä todetaan, että maahanmuuttajien työllistymistä vaikeuttavat kielitaidon lisäksi verkostojen puute ja työmarkkinoilla havaittu rekrytointisyrjintä. Jyväskylän kaupunki yhtyy näkemykseen siitä, että työllistymisen mahdollisuudet eivät riipu yksinomaan yksilön omista toimista, vaan niihin vaikuttavat merkittävästi myös koulutus, terveydentila, alueelliset työmarkkinat, verkostot sekä työnantajien rekrytointikäytännöt. Lisäksi syrjintä ja rasismi voivat heikentää maahan muuttaneiden henkilöiden mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille. Työmarkkinoiden vastaanottavuuteen ja työnantajien valmiuksiin rekrytoida maahan muuttaneita tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Työnantajille, yrityksille ja järjestöille suunnattuja kannustimia, tukea ja yhteistyömalleja tulisi kehittää siten, että yrityksillä on nykyistä paremmat edellytykset tarjota työharjoittelu-, työkokeilu- ja työssäoppimispaikkoja sekä rekrytoida maahan muuttaneita työntekijöitä. Tämä tukisi Petteri Orpon hallituksen tavoitetta vahvistaa työhön perustuvaa kotoutumista.

Kuntien ja vastuukunnan näkökulma

Esityksen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat kuntien järjestämisvastuulla oleviin palveluihin. Käytännössä asiakkaiden odotukset ja paine kohdistuvat työvoimaviranomaisiin ja yksittäiseen työntekijään silloin, kun kielitaitovaatimusten täyttyminen tai palveluun pääsy vaikuttavat toimeentuloon. Kaupunki pitää tärkeänä, ettei palvelutakuusääntely johda tilanteeseen, jossa kaikkein eniten tukea tarvitsevat asiakkaat jäävät palvelutakuun ulkopuolelle. Lainsäädännössä ja sen toimeenpanossa tulisi varmistaa, että myös niille henkilöille, joille esityksen mukainen palvelu ei ole tarkoituksenmukainen, muodostuu selkeä etenemispolku ja palvelukokonaisuus.

Vastuukunnan näkökulmasta palvelutakuu muodostaa uuden lakisääteisen ja valvottavan järjestämisvelvoitteen. Samalla suuri osa sen toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä on riippuvaisia koulutus- ja palvelumarkkinoiden toimivuudesta sekä palvelutuottajien kapasiteetista.

Jyväskylän kaupunki arvioi, että esitys lisää erityisesti:

- tarvetta suomen kielen koulutuksille myös kotoutumiskoulutuksen jälkeen,
- palveluohjauksen ja neuvonnan tarvetta,
- työvoimaviranomaisen lausuntoihin liittyvää hallinnollista työtä,
- asiakkaiden yksilöllisen tilanteen arviointia.

Jyväskylän kaupunki pitää merkittävänä hallituksen esityksen havaintoa siitä, että vain noin kolmannes kotoutumiskoulutuksen suorittaneista saavuttaa nykyisin tavoitellun B1.1-kielitaitotason, mutta myöskään uuden kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tämä kotoutumiskoulutuksen jälkeinen aukko merkitsee käytännössä tarvetta rakentaa kotoutumiskoulutuksen jälkeisiä kieliopintoja ja jatkopolkuja, joiden järjestämisvastuu ja rahoitus jäävät kuntien vastuulle.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisen tehtävänä olisi tunnistaa kotoutumiskoulutuksen tavoitetason jo (B1.1) saavuttaneet asiakkaat ja välittää tieto Opetushallitukselle maksuttomaan YKI-tutkintoon ilmoittautumisen mahdollistamiseksi. Vaikka palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus kuuluvat nykyisin työvoimaviranomaisen tehtäviin, lisää ehdotus käytännössä kielitaidon arviointiin, asiakkaiden tunnistamiseen ja YKI-tutkintoon ohjaamiseen liittyvää työtä. Muutos kasvattaa asiakastyön painetta yksittäisissä asiakastapaamisissa ja -prosesseissa, muodostaa tarvetta hankkia asiantuntija-arvioita ja siten lisää hallinnollisen työn määrää aiheuttaen työvoimaviranomaisille lisäresurssi- ja kustannusvaikutuksia.

Kaupungin näkökulmasta esityksen taloudellisissa vaikutuksissa ei ole riittävästi arvioitu niitä välillisiä kustannuksia, joita kunnille ja työvoimaviranomaisille syntyy lisääntyvästä neuvonnasta, palveluohjauksesta, yksilöllisestä palvelutarpeen arvioinnista, työvoimapoliittisiin lausuntoihin ja viranomaisyhteistyöhön liittyvästä työstä. Näin ollen esityksen toimeenpanon onnistuminen edellyttää, että työvoimaviranomaiselle asetettavat velvoitteet, käytettävissä oleva palvelukapasiteetti ja valtion rahoitus ovat keskenään tasapainossa.

Työvoimaviranomaisen ja työllisyysalueen näkökulma

Työvoimaviranomaisen näkökulmasta palveluun pääsemisen kuuden (6) kuukauden takuu vahvistaa asiakkaiden oikeutta palveluihin ja tukee kotoutumisen alkuvaiheen etenemistä. Palvelutakuu ei kuitenkaan saa johtaa tilanteisiin, joissa asiakkaita ohjataan palveluihin määräajan täyttämiseksi yksilöllisen palvelutarpeen sijaan. Kaikkia kotoutumista edistäviä palveluja ei voida tarjota jatkuvana palveluna ympäri vuoden. Esimerkiksi lukutaitokoulutukset ja eräät muut kotoutumista tukevat koulutukset toteutetaan tyypillisesti ryhmäkoko- ja osallistujamäärin mukaan ennalta suunniteltuina aloitusajankohtina, näin asiakkaan odotusaika voi muodostua yli kuuden kuukauden pituiseksi. Takuun onnistunut toimeenpano edellyttää riittävän laajaa palveluvalikoimaa sekä sitä, että työvoimaviranomaisella säilyy mahdollisuus käyttää harkintaa asiakkaan palvelutarpeen perusteella.

Kaikille asiakkaille kotoutumiskoulutus ei ole tarkoituksenmukaisin tai mahdollinen palvelu. Jyväskylän kaupunki katsoo, että palvelutakuun toteutumista arvioitaessa tulisi huomioida asiakkaalle soveltuvan ensimmäisen palvelun tarjoaminen määräajassa myös silloin, kun varsinainen koulutus alkaa myöhemmin. Käytännössä asiakkaalle soveltuva ensimmäinen palvelu asiakkaan kotoutumis- ja työllistymispolulla voi olla esimerkiksi yhteiskuntaorientaatio, osa-aikainen kielikoulutus, digitaaliset opinnot tai työelämään tutustuminen, vaikka varsinainen kotoutumiskoulutus alkaisikin vasta myöhemmin. Työnhakijan mahdollisuus omaehtoisiin opintoihin on ehdottoman kannatettava ajatus. Monipuolinen koulutustarjonta tukee osaamisen ja kielitaidon kehittämistä. Muuhun koulutukseen kohdistuvat leikkaukset voivat kuitenkin kaventaa koulutustarjontaa ja heikentää maahanmuuttaneiden mahdollisuuksia vahvistaa osaamistaan ja suomen kielen taitoaan.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan monikielisen yhteiskuntaorientaation asemaa suhteessa palvelutakuuseen työnhakijaksi rekisteröityneiden kotoutujien palvelukokonaisuudessa on tarpeen selkeyttää ja täsmentää. Monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöt tukevat kotoutumisen alkuvaiheessa paitsi suomalaiseen yhteiskunnan perustietoutta ja osallistumista, myös työelämässä tarvittavia tietoja ja suomen kielen osaamisen kehittämistä. Mikäli yhteiskuntaorientaatio sijoittuu palveluprosessissa kotoutumiskoulutuksen jälkeiseen vaiheeseen, yhtenä vaihtoehtona tulevaisuudessa voisi olla orientaation toteuttaminen suomen kielellä.

Työskentely- ja asumisaikavaatimuksen suhteen työvoimaviranomainen pitää vammaan tai muuhun vastaavaan syyhyn perustuvaa poikkeusta yhdenvertaisuuden kannalta välttämättömänä. Esityksessä jää kuitenkin edelleen epäselväksi, miten poikkeuksen soveltaminen käytännössä toteutetaan ja mikä viranomainen vastaa henkilön toimintakyvyn tai terveydentilaan liittyvien rajoitteiden arvioinnista. Työvoimaviranomaisen tehtäviin ei kuulu terveydentilan tai toimintakyvyn arviointi, minkä vuoksi hyvinvointialueiden rooli ja asiantuntija-arvioiden hyödyntäminen tulee määritellä säänteleyssä nykyistä selkeämmin.

Lopuksi työvoimaviranomainen pitää esityksessä arvioitua hallinnollisen työn lisäystä alakanttiin arvioituna. Työvoimapoliittisiin lausuntoihin liittyy usein asiakkaan tilanteen selvittämistä, neuvontaa sekä mahdollisia muutoksenhakutilanteita, joiden kokonaisvaikutuksia työmäärään on vaikea arvioida pelkästään yksittäisen lausunnon käsittelyajan perusteella.

Kielitaitovaatimukset ja YKI-tutkinnot

Esityksen tavoite kannustaa kielen oppimiseen on kannatettava. Käytännössä mahdollisuudet saavuttaa vaadittu kielitaito vaihtelevat kuitenkin merkittävästi yksilöllisten lähtökohtien ja alueellisen palvelutarjonnan mukaan. Kotoutumiskoulutus on pääsääntöisesti päätoimista opiskelua, joka ei sovellu kaikille kotoutuja-asiakkaille. Esimerkiksi terveydentila, oppimisen haasteet tai muu elämäntilanne voivat estää osallistumisen pitkäkestoiseen koulutukseen tai hidastaa kielitaidon kehittymistä. Lisäksi työllisyysalueiden mahdollisuudet tarjota kotoutumiskoulutuksen jälkeisiä suomen kielen opintoja vaihtelevat merkittävästi, minkä vuoksi mahdollisuudet kehittää kielitaitoa eivät ole valtakunnallisesti yhdenvertaiset.

Jyväskylän kaupunki yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että kielen oppiminen tapahtuu myös koulutuksen ulkopuolella osana arkea, yhteisöjä ja työelämää. Tässä keskeisessä roolissa ovat paikalliset yhdistykset, järjestöt, vapaaehtoistoiminta sekä muut matalan kynnyksen toimintaympäristöt. Samanaikaisesti kolmannen sektorin toimintaedellytyksiin kohdistuvat rahoitusleikkaukset heikentävät juuri niitä rakenteita, joiden kautta kotoutujat voivat harjoitella kieltä, rakentaa sosiaalisia verkostoja ja vahvistaa osallisuuttaan. Mikäli kielitaidolle asetetaan nykyistä vahvempia kannustimia tai etuustasoon vaikuttavia ehtoja, tulee samalla varmistaa riittävät mahdollisuudet kielen oppimiseen sekä koulutusjärjestelmässä että sen ulkopuolisissa oppimisympäristöissä.

Jyväskylän kaupunki pitää tärkeänä, että:

- kielitaidon osoittamisen vaihtoehtoja on useita,
- kielikoulutuksen saatavuus turvataan ennen vaatimusten voimaantuloa,
- YKI-tutkintojen järjestämiskapasiteetti on riittävä,
- kielitaitovaatimusten vaikutuksia seurataan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta.

Maksuton YKI-tutkinto on kannatettava uudistus, mutta se ei yksin ratkaise kielitaidon kehittämiseen liittyviä haasteita. Osa kotoutuja-asiakkaista ei saavuta tavoiteltua kielitaitotasoa kotoutumiskoulutuksen aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilö tarvitsee tämän vuoksi laaja-alaista ja pitkäkestoista lisätukea sekä jatkomahdollisuuksia kielitaidon kehittämiseen. Monilla työllisyysalueilla kotoutumiskoulutuksen jälkeiset kieliopinnot ja muut kielen oppimisen polut ovat kuitenkin rajallisia. Tämän vuoksi kielitaitovaatimusten saavuttaminen ei ole kaikkialla yhdenvertaisesti asiakkaan omien toimien varassa. Tilanne lisää kuntien tarvetta järjestää täydentäviä palveluja tavalla, jota esityksen vaikutusarvioissa ei ole arvioitu riittävästi.

Kielitaidon sitominen etuustasoon

Työllisyysalue pitää edelleen ongelmallisena ratkaisua, jossa työttömyyden aikaisen perusturvan taso sidotaan kielitaidon osoittamiseen. Kielitaidon kehittymiseen vaikuttavat yksilön oman aktiivisuuden lisäksi monet sellaiset tekijät, joihin henkilö ei voi itse täysimääräisesti vaikuttaa. Näitä ovat muun muassa koulutuspaikkojen saatavuus, koulutuksen laatu, aiempi koulutustausta, oppimisvalmiudet, terveydentila sekä mahdollisuudet käyttää suomea tai ruotsia arjen ja työelämän tilanteissa.

Työllisyysalue katsoo, ettei perusturvan tasoa tulisi kytkeä sellaisiin edellytyksiin, joiden täyttyminen riippuu merkittävästi palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palveluiden saatavuudesta. Mikäli koulutusta tai kielitaidon osoittamisen mahdollisuuksia ei ole yhdenvertaisesti saatavilla, järjestelmän puutteet voivat johtaa yksilön perusturvan heikkenemiseen ilman, että henkilö voi itse tilanteeseensa olennaisesti vaikuttaa.

Esityksessä todetaan, että maahanmuuttajien työllistymistä vaikeuttavat kielitaidon lisäksi verkostojen puute ja työmarkkinoilla havaittu sekä tutkimuksissa tunnistettu rekrytointisyrjintä. Jyväskylän kaupunki yhtyy näkemykseen siitä, että työllistymisen esteet eivät liity yksinomaan kielitaitoon tai yksilön toimintaan. Kotoutumisen onnistuminen edellyttää myös työnantajien nykyistä vahvempaa sitoutumista kotoutumisen tavoitteisiin. Kaupunki pitää tärkeänä, että työnantajille luodaan nykyistä vahvempia kannustimia tarjota työharjoittelu-, työkokeilu- ja työssäoppimispaikkoja sekä muita matalan kynnyksen mahdollisuuksia työelämään kiinnittymiseen. Työhön kotoutumisen edistäminen edellyttää paitsi työnhakijoiden velvollisuuksia myös työnantajille suunnattuja tukia, ohjausta ja kannustimia yhdenvertaisten rekrytointikäytäntöjen vahvistamiseksi.

Työllisyysalue pitää lisäksi tärkeänä, että kielitaitovaatimuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, lasten asemaan, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä alueelliseen yhdenvertaisuuteen seurataan systemaattisesti toimeenpanon aikana.

Yhteenveto

Jyväskylän kaupunki pitää perusteltuna sitä, että kotoutumispolitiikassa vahvistetaan yksilön omaa toimijuutta, vastuuta ja velvollisuuksia. Onnistunut kotoutuminen edellyttää kuitenkin samanaikaisesti toimivia palveluja, saavutettavia koulutuspolkuja sekä vastaanottavia työmarkkinoita. Yksilön vastuuta korostavat kannusteet eivät yksin riitä edistämään kotoutumista, mikäli työllistymisen ja osallisuuden rakenteelliset edellytykset eivät ole kunnossa.

Jyväskylän kaupunki tukee esityksen tavoitteita vahvistaa työllistymistä, kielitaidon kehittymistä ja kotoutumista sekä pitää esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina. Uudistuksen onnistuminen edellyttää kuitenkin, että kunnille ja työvoimaviranomaisille turvataan riittävät resurssit, palveluiden toimeenpanoa ohjataan valtakunnallisesti yhdenmukaisilla toimintamalleilla ja että kielikoulutusta sekä muita kotoutumista tukevia palveluja on riittävästi saatavilla koko maassa.

Kaikkein eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelupolut on turvattava silloin, kun he eivät kuulu palvelutakuun piiriin. Lisäksi poikkeussäännösten, erityisesti vammaan tai muuhun vastaavaan syyhyn perustuvien poikkeusten, soveltamisedellytyksiä ja arviointivastuita tulee täsmentää valtakunnallisesti yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Myös yhteiskuntaorientaation asemaa osana kotoutumisen palvelukokonaisuutta tulee selkeyttää lainsäädännössä.

Jyväskylän kaupunki pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan systemaattisesti erityisesti kuntien kustannusten, työvoimaviranomaisten hallinnollisen työn sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmista. Hallintovaliokunnan jatkokäsittelyssä tulisi kiinnittää erityistä huomiota palvelutakuun toteuttamisen edellytyksiin sekä siihen, ovatko työvoimaviranomaisille ja kunnille asetetut velvoitteet ja niiden käytettävissä olevat vaikutusmahdollisuudet keskenään tasapainossa.