

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av 19 § i lagen om främjande av integration samt om upphävande av 3 a § 2 mom. 2 punkten i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av 19 § i lagen om främjande av integration samt om upphävande av 3 a § 2 mom. 2 punkten i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (RP 169/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Katriina Alaviuhkola, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre regeringssekreterare Juha-Pekka Suomi, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen, inrikesministeriet
- tf. verksamhetsledare Pia Lindfors, Flyktingrådgivningen rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Migrationsverket
- Folkpensionsanstalten
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Röda Kors.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Integrationsstöd

I propositionen föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) ändras så att arbetslösa arbetssökande som med stöd av utlänningslagen (301/2004) fått uppehållstillstånd i

Utlåtande FvUU 41/2016 rd

Finland och andra invandrare som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa i fortsättningen ska beviljas integrationsstöd i stället för arbetsmarknadsstöd. Integrationsstöd ska betalas i högst tre år. Integrationsstödet ska uppgå till 90 procent av beloppet av grunddagpenningen. Integrationsstöd betalas till en invandrare som inte har rätt till arbetslöshetsdagpenning (*lagförslag 1*). Det krävs också en ändring av 19 § i lagen om främjande av integration (1386/2010) på grund av lagändringen (*lagförslag 2*).

Utskottet konstaterar att fram till ingången av 2015 tryggades en invandrades försörjning under tiden för integrationsplanen genom arbetsmarknadsstöd som betalades i form av integrationsstöd. Vid ingången av 2015 slopades integrationsstödet, och man började betala arbetsmarknadsstöd eller utkomststöd under tiden för integrationsplanen. Bestämmelser om rätten till arbetslöshetsförmån under tiden för integrationsplanen finns i 19 § i lagen om främjande av integration. Syftet med den ändring som nämns ovan var att förenkla verkställigheten av systemet med utkomstskydd för arbetslösa vid arbets- och näringsbyråerna och Folkpensionsanstalten. För invandraren hade det ingen betydelse vad stödet kallades.

Nu inför man på nytt en förmån med benämningen integrationsstöd i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Stödet ska betalas i stället för arbetsmarknadsstöd till personer som kommer till Finland och anmäler sig som arbetslösa arbetssökande och i regel första gången försöker komma in på arbetsmarknaden här. Stödet är mindre än arbetsmarknadsstödet, som uppgår till samma belopp som grunddagpenningen. Till en mottagare av integrationsstöd ska det dessutom betalas barnförhöjning för sådana barn som stödmottagaren försörjer och som är i Finland med honom eller henne. Propositionen är ett led i genomförandet av målen i de invandrings- och asylpolitiska åtgärderna av den 11 september 2015 och den 8 december 2015 enligt vilka stödet som utgångspunkt ska vara lägre än arbetsmarknadsstödet.

För betalningen av det föreslagna integrationsstödet tar man in en särskild definition av invandrare i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (5 § 1 mom. 16 punkten i lagförslag 1). Definitionen har en mångstegsstruktur. I praktiken anses en person som helt saknar anknytning till Finland eller som bara har en avlägsen anknytning till landet som invandrare vid betalningen av integrationsstöd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Det avgörande är om en person på grundval av boende eller arbete i Finland har fått en sådan anknytning till Finland att han eller hon har omfattats av den bosättningsbaserade sociala tryggheten här under den tid som avses i bestämmelsen. Ett ytterligare villkor är att personen vistas i landet med ett tillstånd som beviljats för annan än kortvarig vistelse eller med stöd av registrerad uppehållsrätt eller ett beviljat uppehållskort, om ett sådant förutsätts enligt utlänningslagen.

Enligt propositionen kan medborgare i tredjeländer lika väl som medborgare i Europeiska unionens medlemsstater få integrationsstöd. Enligt uppgift grundar sig rätten att få förmåner enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte på medborgarskap. Därför kan inte heller integrationsstödet grunda sig på medborgarskap. Enligt propositionen kan också personer med finskt medborgarskap få integrationsstöd. Det har beaktats i definitionsbestämmelsen i bisatsen "...om ett sådant förutsätts", där det hänvisas till uppehållstillstånd. Av en finsk medborgare krävs det självfallet inte uppehållstillstånd eller annan uppehållsrätt enligt bestämmelsen.

Utlåtande FvUU 41/2016 rd

Utskottet konstaterar att definitionen av invandrare i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är vidare än definitionen i lagen om främjande av integration. Definitionen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa behövs ändå för tillämpningen av den lagen och är avsedd endast för det ändamålet. Utskottet anser att det är viktigt att man noterar skillnaderna mellan definitionerna av invandrare och betonar noggrannhet vid användningen av begreppen när lagarna tillämpas.

För tydlighetens skull konstaterar utskottet att finska medborgare inte omfattas av tillämpningsområdet för lagen om främjande av integration och att det inte kan ordnas åtgärder för främjande av integration för finska medborgare enligt den lagen. Enligt uppgift beaktas servicebehovet för en finsk medborgare som kommer till Finland och registrerar sig som arbetslös arbetssökande vid behov i en individuell sysselsättningsplan i stället för i en integrationsplan.

Bedömning av om en person är stadigvarande bosatt i Finland

Enligt lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993) tillämpas lagstiftningen om social trygghet på en person som flyttar till Finland, om det med beaktande av personens helhetssituation anses att han eller hon flyttar till Finland för att stadigvarande bosätta sig här och om han eller hon dessutom har ett gällande uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års vistelse i landet eller av särskilda skäl tillstånd för kortare tid. I lagens 3 a § 2 mom. räknas det dessutom upp olika faktorer som visar att en person bosätter sig stadigvarande här. Huruvida en person bosätter sig stadigvarande i Finland bedöms utgående från personens helhetssituation.

I propositionen föreslås det att den ovannämnda lagen ändras så att det faktum att en person är flykting eller har fått uppehållstillstånd i Finland på grund av alternativt skydd eller humanitärt skydd inte längre hör till de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om en person som flyttar till Finland bosätter sig här stadigvarande. I detta syfte föreslås det att 3 a § 2 mom. 2 punkten upphävs (*lagförslag 3*). Grunden för uppehållstillståndet och orsaken till invandringen ska enligt propositionen beaktas i helhetsbedömningen av om bosättningen är stadigvarande utan att det särskilt betonas i lagen.

I propositionsmotiven sägs det att syftet inte är att strama åt lagens kriterier för att en person ska anses vara stadigvarande bosatt i Finland utan att betona betydelsen av att göra en helhetsbedömning. Enligt motiven har uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus och internationellt skydd blivit en avgörande faktor i tillämpningspraxis. Som en följd av detta har det använts olika grunder för att bedöma stadigvarande bosättning i Finland för olika invandrargrupper. Utskottet anser att den föreslagna lagändringen är motiverad. Orsaken till invandringen liksom personens egen uppfattning om flyttningens karaktär ska fortsättningsvis beaktas vid bedömningen av om bosättningen är stadigvarande, men efter ändringen behandlas de personer som flyttar till Finland mera jämnt vid helhetsbedömningen.

Sammanfattning

I propositionsmotiven konstateras det att flyktingkrisen i världen har förvärrats och att migrationen till Europa har ökat explosionsartat. Under 2015 kom det ett rekordantal asylsökande till Finland, 32 476 personer, medan det totala antalet 2014 var sammanlagt 3 651. Av dessa asylsökande

Utlåtande FvUU 41/2016 rd

de kommer enligt uppskattning cirka 35 procent att få uppehållstillstånd. Detta kan betraktas som den största invandringsvågen i Finlands samtidshistoria. Antalet asylsökande har nu stabiliserats. Före utgången av oktober 2016 kom det cirka 5 000 asylsökande, vilket också det är mer än det totala antalet under 2014.

Utskottet anser att det är viktigt att se till att de invandrare som vistas lagligt i landet integreras effektivt och kommer in på den finländska arbetsmarknaden. Det stora antalet invandrare på en kort tid ställer stora krav på det finländska samhället. Ett syfte med propositionen är att i samband med storskalig invandring trygga arbetslösa invandrares grundläggande försörjning under tiden för integrationen på ett för samhällsekonomin och de offentliga finanserna hållbart sätt och att samtidigt minska Finlands dragningskraft som målland för asylsökande. Propositionen har beröringspunkter med målsättningen att aktivera och främja integrationen av invandrare i samhället och förbättra deras sysselsättningsförutsättningar.

Utskottet anser att propositionens syften är viktiga. Den plötsliga kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015 är inte nödvändigtvis något tillfälligt fenomen. Det har inte skett någon förändring i de orsaker ute i världen som har lett till denna situation. Utskottet anser att det är viktigt att man i Finland förbereder sig på att samma situation kan uppstå igen och att man tryggar invandrarnas grundläggande försörjning och samtidigt beaktar de aspekter som har relevans för hållbarheten i de offentliga finanserna. De föreslagna ändringarna beräknas minska utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa, men enligt propositionen kan besparingarna i de offentliga finanserna bli mindre än väntat om utgifterna för utkomststödet ökar på grund av att boendeutgifterna stiger.

Utskottet anser att det inte går att få exakta uppgifter om vilka direkta konsekvenser för antalet asylsökande minskningen av en viss förmån har, men med beaktande av den snabba informationsspridningen på nätet kan man anta att informationen om också den här ändringen når fram och kan påverka bedömningen av hur attraktivt Finland är för asylsökande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd

Utlåtande FvUU 41/2016 rd

medlem Elsi Katainen cent
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Kari Tolvanen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 41/2016 rd
Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi föreslår för social- och hälsovårdsutskottet att lagförslaget förkastas på följande grunder:

Det framgår av sakkunnigutlåtandena att ändringarna i lagförslagen är mindre lyckade med avseende på jämlikhet och ekonomiska konsekvenser. Propositionen kommer inte heller att främja integrationen av invandrare eller förbättra deras sysselsättningsmöjligheter i nämnvärd grad. Propositionen är alltså problematisk på många sätt och bör förkastas i sin helhet.

Jämlikhet

Till exempel Flyktingrådgivningen anser att propositionen inte är förenlig med likställighetsprincipen och att den strider mot Genèvekonvention om flyktingar och EU:s skyddsgrundsdirektiv. Finland har också förbundit sig att iaktta den europeiska sociala stadgan och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De föreskriver båda att de sociala rättigheterna för personer inom Finlands jurisdiktion ska tryggas utan diskriminering. Propositionen uppfyller inte heller kraven i dessa åtaganden.

Det är också oklart i propositionen vad som slutligen avgör vem som kan få det föreslagna integrationsstödet. Till exempel frågade sig justitieministeriets lagberedningsavdelning i det utlåtandet om utkastet till propositionen som ministeriet gav under beredningen vilka faktorer som bestämmer om en person ska omfattas av integrationsstödet. Propositionen ger inget klart svar på detta. Faktorer som påverkar saken verkar vara förutom hur länge personen har bott i Finland också om han eller hon är finsk medborgare, är av finsk härkomst eller har familjemedlemmar i eller någon annan anknytning till Finland.

Trots att man i propositionen nämner integration är den inte heller i samklang med integrationslagen där principen är att främja jämlikhet och likabehandling (integrationslagens 1 §).

Ekonomiska konsekvenser

Förutom de stora principiella frågorna innehåller propositionen problem som hänför sig till det praktiska genomförandet. Propositionen kommer sannolikt att leda till att allt fler invandrare blir tvungna att ansöka om utkomststöd vilket kan innebära ett längre stödberoende.

Med beaktande av integrationsstödet belopp kommer en invandrare som har registrerat sig som arbetslös arbetssökande att få grundläggande utkomststöd som komplement till integrationsstödet. Enligt Folkpensionsanstalten kommer detta att medföra överlappande administrativt arbete, när en invandrades rätt till integrationsstöd och grundläggande utkomststöd regelmässigt provas samtidigt. Att vara beroende av grundläggande utkomststöd under en lång tid är en risk med tanke på invandrarnas sysselsättning.

Utlåtande FvUU 41/2016 rd
Avvikande mening

En stor andel av invandrarna kommer sannolikt att bosätta sig i de stora kommunerna där den genomsnittliga hyresnivån är hög. Eftersom rätten till integrationsstöd inte heller är beroende av en försäkring enligt lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet, har en invandrare åtminstone till en början i princip inte rätt till allmänt bostadsbidrag. Den låga nivån på integrationsstödet i kombination med de höga boendekostnaderna kommer sannolikt att leda till att de invandrare som nämns ovan i regel har rätt till utkomststöd. Bland annat Folkpensionsanstalten är av den åsikten att de uppskattade besparingarna i beloppet av integrationsstöd kommer att bli mindre än beräknat eller uppnås bara i liten utsträckning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors 11.11.2016

Matti Semi vänst
Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd
Anders Adlercreutz sv