

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 169/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Katriina Alaviuhkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Juha-Pekka Suomi, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
- vs. toiminnanjohtaja Pia Lindfors, Pakolaisneuvonta ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- Kansaneläkelaitos
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Punainen Risti

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kotoutumistuki

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia (1290/2002) muutettavaksi siten, että ulkomaalaislain (301/2004) perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille ja muille työttömyysturvalaissa tarkoitetuille maahanmuuttajille myönnettäisiin jatkossa

Valiokunnan lausunto HaVL 41/2016 vp

työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan. Kotoutumistuen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistukea maksettaisiin maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan (*1. lakiehdotus*). Lainmuutos edellyttää myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 19 §:n muuttamista (*2. lakiehdotus*).

Valiokunta toteaa, että vuoden 2015 alkuun asti maahanmuuttajan toimeentulo turvattiin kotoutumissuunnitelman aikana kotoutumistukena maksettavalla työmarkkinatuella. Vuoden 2015 alusta lukien kotoutumistuesta on luovuttu ja kotoutumissuunnitelman ajalta on ryhdytty maksamaan työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelman aikaisesta oikeudesta työttömyysetuuteen säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:ssä. Edellä mainitun muutoksen tavoitteena oli yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa TE-toimistoissa ja Kelassa, eikä maahanmuuttajan kannalta tuen nimellä ollut merkitystä.

Nyt työttömyysturvalaissa otettaisiin uudelleen käyttöön kotoutumistuki-niminen etuus. Tätä kotoutumistukea maksettaisiin Suomeen tulleille työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille ja pääsääntöisesti ensimmäistä kertaa Suomeen työmarkkinoille pyrkiville henkilöille työmarkkinatuen sijaan. Tuen määrä pienenesi verrattuna työmarkkinatukeen, joka on peruspäivärahan suuruisen. Kotoutumistuen saajalle maksettaisiin lisäksi lapsikorotusta hänen huollettavinaan Suomessa mukana olevista lapsista. Esitys toteuttaa osaltaan hallituksen 11.9.2015 ja 8.12.2015 maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisissa toimenpiteissä asetettuja tavoitteita, joiden mukaan tuen taso on lähtökohtaisesti alempi kuin työmarkkinatuen taso.

Ehdotetun kotoutumistuen maksamista varten työttömyysturvalakiin lisättäisiin oma maahanmuuttajan määritelmä (1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 16 kohta). Määritelmä on rakenteellisesti varsin monipolvinen. Käytännössä työttömyysturvalain mukaista kotoutumistukea maksettaessa maahanmuuttajana pidettäisiin henkilöä, jolla ei ole ollut yhteyttä Suomeen lainkaan tai se on etäinen. Ratkaisevaa olisi, onko henkilölle syntynyt Suomessa asumisen tai työskentelyn kautta sellainen yhteys Suomeen, että hän on kuulunut Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvajärjestelmän piiriin säännöksessä tarkoitettuna aikana. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö oleskelee maassa muulla kuin lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai rekisteröidyn oleskeluoikeuden tai oleskelukortin perusteella, jos sellaista ulkomaalaislain mukaan edellytetään.

Esityksen mukaan kotoutumistuen saajana voi olla niin kolmannen maan kansalainen kuin EU:n jäsenvaltion kansalainenkin. Selvityksen mukaan oikeus saada työttömyysturvalain mukaista etuutta ei perustu henkilön kansalaisuuteen, minkä vuoksi myöskään kotoutumistuen maksaminen ei voi perustua kansalaisuuteen. Esityksen mukaan kotoutumistuki voi tulla maksettavaksi myös henkilölle, jolla on Suomen kansalaisuus, mikä on huomioitu määritelmäsäännökseen sisältyvässä, oleskelulupaan viittaavassa sivulauseessa "... , jos sitä edellytetään". Suomen kansalaiselta ei luonnollisestikaan edellytetä oleskelulupaa tai muuta säännöksessä tarkoitettua oleskeluoikeutta.

Valiokunta toteaa, että työttömyysturvalain mukainen maahanmuuttajan määritelmä on laajempi kuin kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukainen maahanmuuttajan määritelmä. Työttömyysturvalakiin ehdotettu määritelmä on kuitenkin tarpeellinen työttömyysturvalain soveltami-

Valiokunnan lausunto HaVL 41/2016 vp

seksi ja tarkoitettu ainoastaan siihen tarkoitukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että määritelmien erot tunnistetaan, ja korostaa tarkkuutta maahanmuuttajakäsitteiden käytössä lakeja sovellettaessa.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että Suomen kansalaiset eivät kuulu kotoutumisen edistämisestä annetun lain soveltamisalaan eikä Suomen kansalaiselle voida mainitun lain mukaan järjestää kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Selvityksen mukaan Suomeen tulevan työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityvän Suomen kansalaisen palveluntarve otetaan kotoutumissuunnitelman sijasta tarvittaessa huomioon yksilöllisessä työllistymissuunnitelmassa.

Asumisen vakinaisuuden arviointi

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) mukaan Suomeen muuttavaan henkilöön sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioon ottaen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan ja hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa tai erityisestä syystä alle yhden vuoden lupa. Lain 3 a §:n 2 momentissa on lisäksi lueteltu asumisen vakinaisuutta osoittavia seikkoja. Suomeen muuton vakinaisuutta arvioidaan henkilön kokonaistilanteen perusteella.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan mainittua lakia muutettavaksi siten, että Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta arvioitaessa huomioon otettavana seikkana ei enää pidettäisi sitä, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Tämän toteuttamiseksi 3 a §:n 2 momentin 2 kohta kumottaisiin (3. lakiehdotus). Esityksen mukaan oleskeluluvan peruste ja maahanmuuton syy otettaisiin huomioon osana asumisen vakinaisuuden kokonaisarviota ilman laissa erikseen säädettyä painotusta.

Esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole tiukentaa niitä edellytyksiä, joiden perusteella Suomessa asumisen vakinaisuutta tämän lain perusteella arvioidaan, vaan korostaa kokonaisarvion merkitystä Suomessa asumisen vakinaisuuden arvioinnissa. Perustelujen mukaan oleskeluluvan saaminen pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun perusteella on soveltamiskäytännössä muodostunut yksinään määrääväksi tekijäksi, minkä seurauksena eri maahanmuuttajaryhmien Suomessa asumista on arvioitu eri perustein. Valiokunta pitää ehdotettua lainmuutosta perusteltuna. Maahanmuuton syy samoin kuin henkilön oma käsitys muuton luonteesta otettaisiin edelleen yhtenä seikkana asumisen vakinaisuutta arvioitaessa huomioon, mutta muutoksen myötä kokonaisarviointi kohtelee Suomeen muuttavia henkilöitä nykyistä yhdenvertaisemmin.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan maailman pakolaiskriisin ja Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen kärjistyminen. Vuonna 2015 Suomeen saapui ennätykselliset 32 476 turvapaikanhakijaa, kun koko vuoden 2014 hakijamäärä oli yhteensä 3 651. Näistä turvapaikanhakijoista oleskeluluvan arvioidaan saavan noin 35 prosenttia. Tätä voidaan pitää Suomen lähihistorian suurimpana maahanmuuttoaaltona. Turvapaikanhakijoiden määrä on sittemmin tasoittunut. Vuonna 2016 on lokakuun loppuun mennessä hakijoita tullut noin 5 000, mikä sekin on korkeampi kuin vuoden 2014 kokonaismäärä.

Valiokunnan lausunto HaVL 41/2016 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että laillisesti maassa oleskelevien maahanmuuttajien tehokkaasta kotoutumisesta ja työmarkkinoille pääsystä huolehditaan. Suuri määrä maahanmuuttajia lyhyessä ajassa asettaa suomalaiselle yhteiskunnalle paineita. Esityksen tavoitteena on turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla ja samalla lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Esityksellä on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita tärkeinä. Viime vuonna koettua turvapaikanhakijamäärän äkillistä ja voimakasta kasvua ei välttämättä voida pitää vain tilapäisenä ilmiönä. Ne syyt maailmalla, jotka ovat johtaneet tilanteeseen, ovat edelleen olemassa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Suomessa varaudutaan tilanteen toistumiseen ja turvataan maahanmuuttajien perustoimeentulo huomioiden samalla julkisen talouden kestävyysnäkökohdat. Ehdotettujen muutosten arvioidaan laskevan työttömyysturvamenoja, mutta julkisen talouden säästöt voivat esityksen mukaan jäädä ennakoitua pienemmiksi, mikäli toimeentulotukimenot kasvavat asumismenojen kasvun myötä.

Valiokunnan mielestä ei voida tarkemmin arvioida, miten tietyn etuuden pienentäminen vaikuttaa suoraan turvapaikanhakijoiden määrään, mutta ottaen huomioon sen kuinka tieto kulkee verkottuneessa maailmassa, voidaan olettaa, että tieto tällaisestakin muutoksesta saavuttaa heidät ja voi vaikuttaa arvioihin Suomen houkuttelevuudesta turvapaikanhakumaana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joonas Räsänen sd

Valiokunnan lausunto HaVL 41/2016 vp

jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps

jäsen Matti Semi vas

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan lausunto HaVL 41/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Esitämme lakiehdotusten hylkäämistä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle seuraavin perustein:

Asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että kun lakiehdotuksia käsitellään yhdenvertaisuuden toteutumisen ja taloudellisten vaikutusten kannalta, eivät muutokset ole kumpienkaan kannalta hyviä. Lisäksi esitys ei toteutuessaan erityisesti edistäisi maahanmuuttajan integroitumista eikä parantaisi heidän työllistymisen mahdollisuuksiaan. Lakiesitys on siis monella tapaa ongelmallinen ja tulisi kokonaisuudessaan hylätä.

Yhdenvertaisuus

Esimerkiksi Pakolaisneuvonnan mukaan esitys on perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen ja ristiriidassa Geneven pakolaissopimuksen sekä EU:n määritelmädirektiivin kanssa. Suomi on sitoutunut myös Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamiseen, joista kumpaankin sisältyy sosiaalisten oikeuksien turvaaminen ilman syrjintää Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Esitys ei täytä myöskään näiden sitoumusten asettamia vaatimuksia.

Lakiesityksen perusteella jää myös epäselväksi, mihin esitetyn kotoutumistuen piiriin joutuminen lopulta perustuisi. Esimerkiksi oikeusministeriön lainvalmisteluosasto pohtii ministeriön valmisteluvaiheessa luonnoksesta antamassaan lausunnossa sitä, mitkä seikat vaikuttavat siihen, tuleeeko henkilö kuulumaan kotoutumistuen piiriin. Esitys ei anna tähän selkeää vastausta. Asiaan näyttäisi vaikuttavan Suomessa asumisen ajan lisäksi se, onko henkilö Suomen kansalainen tai suomalaista syntyperää tai onko hänellä Suomessa perheenjäseniä tai muita siteitä Suomeen.

Vaikka lakiesityksessä viitataan kotoutumiseen, se ei ole sopusoinnussa myöskään kotoutumislain kanssa, jonka lähtökohta on tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen (Kotoutumislaki, 1 §).

Taloudelliset vaikutukset

Isojen periaatteellisten kysymysten lisäksi esitykseen sisältyy käytännön toteutukseen liittyviä ongelmia, sillä se todennäköisesti johtaisi yhä useamman maahanmuuttajan siirtymiseen toimeentulotuen asiakkaaksi ja voisi pidentää asiakkuuden kestoa.

Kotoutumistuen määrä huomioon ottaen työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitynyt maahanmuuttaja saisi perustoimeentulotukea kotoutumistuen täydennykseksi. Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan tämä aiheuttaa päällekkäistä hallinnollista työtä, kun maahanmuuttajan oikeus kotoutumistukeen ja perustoimeentulotukeen tutkittaisiin säännönmukaisesti samanaikaisesti. Perustoimeentulotuen varaan jääminen pitkäaikaisesti on riski maahanmuuttajien työllistymisen näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto HaVL 41/2016 vp
Eriävä mielipide

On oletettavaa, että maahanmuuttajista merkittävä osa tulee hakeutumaan asumaan suuriin kuntiin, joissa keskimääräinen vuokrataso on korkea. Lisäksi koska kotoutumistukioikeus ei riipu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaisesta vakuuttamisesta, maahanmuuttajalla ei ainakaan alkuvaiheessa lähtökohtaisesti ole oikeutta yleiseen asumistukeen. Matala kotoutumistuen taso yhdessä korkeiden asumiskustannusten kanssa johtanee siihen, että edellä mainituilla maahanmuuttajilla tulee pääsääntöisesti olemaan oikeus toimeentulotukeen. Näin ollen kotoutumistuen määrässä arvioidut säästöt tulevat mm. Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan jäämään arvioituja pienemmiksi tai ne saavutetaan vain vähäisissä määrin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 11.11.2016

Matti Semi vas
Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd
Anders Adlercreutz r