Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työllisyys- ja yrittäjyysosasto
Maahanmuuttajien kotouttaminen

HE 169/2016vp
7.10.2016

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijalausunto

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

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosaston maahanmuuttajien kotouttaminen ryhmä kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa asiassa ja kiinnittää esityksessä huomion seuraaviin seikkoihin:

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee hallituksen esityksen tavoitetta työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulon turvaamisesta kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla. Työ- ja elinkeinoministeriö nostaa kuitenkin seuraavat näkökulmat esiin:

Esityksen tarkoituksena on lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden keskuudessa. Esityksen valmistelun aikana turvapaikanhakijoiden liikehdintä Suomeen on vähentynyt ja ylipäänsä on vaikea arvioida, missä määrin tuen laskeminen kymmenellä prosenttiyksiköllä vähentää Suomen vetovoimaa.

Ehdotuksen tarkoituksena on lisäksi turvata maahanmuuttajien perustoimeentulo kansantalouden näkökulmasta kestävällä tavalla laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Ehdotuksen taustalla on vuonna 2015 alkanut laajamittainen maahanmuutto. Ehdotuksen tavoitteet liittyvät tämän laajamittaisen maahanmuuton ennaltaehkäisemiseen ja vaikutusten lieventämiseen. Ehdotuksen tosiasialliset vaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu turvapaikanhakijoihin eivätkä laajamittaisen maahanmuuton tilanteeseen. Ehdotetut toimenpiteet suuntautuvat turvapaikanhakijoita huomattavasti laajempaan joukkoon eli eri maahantulon perusteella Suomeen muuttaneisiin henkilöihin.

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että ehdotettu muutos tuen tasossa lisäisi toimeentulotuen kustannuksia. Niin ikään arvioinnissa on todettu, että muutos tuen tasossa lisäsi korvattavien asumismenojen määrää toimeentulotuen osalta. Tosiasiallisesti muutos ei rajoitu asumismenoihin, vaan kattaa toimeentulotuen piiriin kuuluvat menot laajemminkin. Valtio korvaa kunnalle kansainvälistä suojelua saaneen toimeentulosta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta. Kustannukset ja hallinnollinen taakka saattavat lisääntyä tältä osin jonkin verran. On mahdollista, että esityksen vaikutukset saattavat heijastua kuntien halukkuuteen sopia kansainvälistä suojelua saavien kuntapaikoista.

Esityksen suhde perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen

Esitys saattaa olla perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen osalta haasteellinen, vaikka esityksen mukaan sen todetaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Esitys kohdistuisi tosiasiallisesti pelkästään Suomeen muuttaneisiin ulkomaalaisiin, vaikka esityksen mukaan kotoutumistuki voisi tulla maksettavaksi myös Suomen kansalaiselle. On kuitenkin huomattava, että Suomen kansalaiset eivät kuulu kotoutumislain soveltamisalaan, eikä Suomen kansalaiselle voida kotoutumislain mukaan järjestää kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Myös koko esityksen rakenteessa ja perusteluissa on johtoajatuksena lausuttu esitetyn kotoutumistuen olevan tarkoitettu kotoutumisvaiheen tueksi, jolloin maahanmuuttaja osallistuu kotoutumistoimenpiteisiin ja kielenopetukseen sekä tutustuu suomalaiseen yhteiskuntaa. Lisäksi työttömyysturvalakiin esitetty määritelmä maahanmuuttajaksi ei koske Suomen kansalaista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”maahanmuuttaja on henkilö, joka kotoutumisen edistämisestä annetun lain 3 §:n 3 kohdan mukaisesti oleskelee täällä muutoin kuin lyhytaikaisesti tai tilapäisesti ja jolla on asianmukainen oleskeluoikeus ulkomaalaislain mukaan.” Suomen kansalainen ei tarvitse ulkomaalaislaissa säädettyjä oleskelulupia - tai oikeuksia Suomessa asuakseen. Esityksen soveltaminen Suomen kansalaiseen on tältä osin ristiriitainen.

Lisäksi esityksessä todetaan, että maahanmuuttajien valmiudet työllistyä ovat usein heikommat kuin muilla työnhakijoilla, joten edellä mainituista syistä on perusteltua maksaa maahanmuuttajille kotoutumisen ajalta erilaista tukea kuin muille työnhakijoille. On kuitenkin huomattava, että maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla työllistymisedellytykset vaihtelevat vahvasti kunkin henkilön yksilöllisen taustan ja osaamisen mukaisesti.

Esityksen vaikutukset maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta

Vaikka ehdotettua tukea kutsutaan kotoutumistueksi, sen suhde kotouttamistoimiin on edellä esitetyn tavoin epäselvä. Kaikki kotoutumistuen piirissä olevat eivät ole oikeutettuja kotoutumistoimenpiteisiin. Ehdotettu kotoutumistuki voisi esimerkiksi tulla maksettavaksi henkilölle, jolla on Suomen kansalaisuus ja joka ei ole kuitenkaan oikeutettu kotouttamistoimiin. Ehdotuksesta ei myöskään selviä yksiselitteisesti maksetaanko kotoutumistukea myös sellaiselle maahanmuuttajalle, joka ei tarvitse mitään kotoutumista edistäviä toimenpiteitä vaan jolle olisi parempi laatia työllistymissuunnitelma. Suomeen muuttava ulkomaalainen voi esimerkiksi hallita jo varsin hyvin suomen- tai ruotsinkieltä maahan tullessaan, jonka vuoksi tarvetta kielenopetukseen tai muihin kotoutumistoimenpiteisiin ei tosiasiassa ole olemassa.

Esityksen mukaan muutoksella on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen. Näitä yhtymäkohtia ei kuitenkaan täsmennetä. Ehdotuksen mukaan maahanmuuttajien muita työnhakijoita heikompien työllistymisvalmiuksien vuoksi on perusteltua maksaa maahanmuuttajille kotoutumisen ajalta erilaista tukea kuin muille työnhakijoille. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, ettei alhaisemman tuen maksaminen maahanmuuttajille automaattisesti tue maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien työllistyminen edellyttää usein usean eri toimenpiteen kokonaisuutta: kieli- ja muuta koulutusta sekä henkilökohtaista ohjausta.

Sonja Hämäläinen
Maahanmuuttojohtaja