Kansaneläkelaitos
Etuuspalvelut
Lakiyksikkö

17.10.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 18.10.2016/HE 169/2016 vp

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä 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.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneelle maahanmuuttajalle maksettaisiin työmarkkinatuen sijasta kotoutumistukea enintään kolmen vuoden ajan. Kotoutumistuen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistuen saajalle maksettaisiin lisäksi lapsikorotusta tuen saajan huollettavina Suomessa mukana olevista lapsista siten kuin työttömyysturvalain 6 luvun 6 §:ssä säädetään. Muutoin kotoutumistukeen sovellettaisiin, mitä työmarkkinatuesta säädetään.

Kotoutumistukeen oikeutetulla maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin Suomeen muuttanutta henkilöä, joka ei ole kymmenen viimeisen vuoden aikana välittömästi ennen maahan muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistään kuulunut Suomen lainsäädännön soveltamisalaan siten kuin asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa (1573/1993) säädetään ja joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti, jos sitä edellytetään.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan lakiehdotus ei toteutuessaan erityisesti edistäisi maahanmuuttajan integroitumista eikä parantaisi työllistymisen mahdollisuuksia.

Esityksen vaikutukset kansalaisiin

Esityksen voidaan arvioida kohtelevan henkilöitä osittain epätasa-arvoisesti, sillä esitetyssä lakiehdotuksessa työttömyysturvalain nojalla myönnettävän etuuden määrä sekä määräytymisperusteet arvioitaisiin henkilön taustan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisen ajankohdan mukaan.

Kotoutumistuen kohderyhmä olisi sellaiset Suomeen pääsääntöisesti ensimmäistä kertaa muuttavat ja täällä työmarkkinoille pyrkivät henkilöt, joilla ei ole aiempaa asumiseen tai työskentelyyn perustuvaa liittymää Suomen

Postiosoite
PL 78
00381 Helsinki

Käyntiosoite
Höyläämötie 1 a B
00380 Helsinki

Sähköposti
etunimi.sukunimi@kel

Puhelin
020 634 11

sosiaaliturvaan ja jotka tarvitsevat kotoutumista edistäviä toimenpiteitä työmarkkinoille pääsemiseksi.

Kotouttamisen piirissä voivat olla myös ne henkilöt, joilla on aiempi asumiseen tai työskentelyyn perustuva liittymä Suomen sosiaaliturvaan, mutta kotoutumistukea maksettaisiin vain niille henkilöille, joilla tätä liittymää ei ole ollut kymmeneen vuoteen tai ollenkaan.

Maahanmuuttajalle maksettaisiin kotoutumissuunnitelman ajalta kotoutumistukea, työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneelle maahanmuuttajalle maksettaisiin kotoutumistukea ja maahanmuuttajalle, joka ei rekisteröityisi työttömäksi työnhakijaksi, maksettaisiin perustoimeentulotukea, jolloin maahanmuuttajataustaiset henkilöt kuuluisivat kahteen eri järjestelmään, vaikka maksaja olisi kummassakin tapauksessa Kela 1.1.2017 alkaen.

Esityksen vaikutukset toimeenpanoon

Työttömyysturvalaissa tarkoitetun maahanmuuttaja-määritelmän tutkiminen olisi Kansaneläkelaitokselle uusi tehtävä. Myös muilla lakiehdotuksen esityksillä on toimeenpanoa ja sen haastavuutta lisääviä vaikutuksia.

Lakiehdotuksen myötä maahanmuuttaja-asiakkaat asioisivat oletettavasti entistä aikaisemmassa vaiheessa Kansaneläkelaitoksessa ja luultavasti pääsääntöisesti henkilökohtaisesti toimistoissa kielivaikeuksien tai puuttuvien verkkoasiointimahdollisuuksien takia.

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.

Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen

Kansaneläkelaitos kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kotoutumistuki poikkeaisi monista muista Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista siinä, että sen saaminen ei edellyttäisi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista. Tämä ei edistäisi ennestään monimutkaisen sosiaaliturvalainsäädännön ymmärtämistä.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:stä ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan yhtenä vakinaista Suomessa asumista osoittavana seikkana huomioidaan pakolaisasema tai oleskelupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Toisaalta esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa soveltamiskäytäntöä päätettäessä näihin henkilöryhmiin kuuluvien oikeudesta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Esimerkiksi turvapaikkaperusteella oleskeluluvan saanut henkilö kuuluisi jatkossakin sosiaaliturvaan luvan myöntämisestä lukien, koska tällaisella henkilöllä on yleensä tarkoitus muuttaa vakinaisesti Suomeen, vaikka asiaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan lähes kaikki kotoutumistukea saavat olisivat oikeutettuja toimeentulotukeen ja myönnettävän toimeentulotuen määrä olisi tulojen vähenemisen vuoksi suurempi.

Lakiehdotuksessa kerrotaan, että lakimuutos säästäisi kotoutumistukimenoja arviolta 3,4 miljoonaa euroa vuonna 2017. Ehdotuksessa todetaan: *Ehdotettu muutos tuen tasossa lisäisi korvattavien asumismenojen määrää toimeentulotuen osalta. Toimeentulotukioikeuteen vaikuttaa merkittävästi asuinalueen vuokrataso. Alueilla, joilla keskimääräinen vuokrataso on korkea, alennetun kotoutumistuen määrä korvautuisi enimmillään samassa suhteessa toimeentulotuella. Julkisen talouden säästöt voivat jäädä toimeentulotukimenojen kasvun takia ennakoitua pienemmiksi.*

Kansaneläkelaitos arvioi, että lakiehdotuksesta johtuva Kelan perustoimeentulotukimenojen lisäys on 3,4 miljoonaa euroa vuonna 2017 eli säästöjä lakiehdotuksesta ei nähdä tulevan. Päinvastoin myös toimeenpanon kustannukset kasvavat, kun kotoutumistuen hakemusten lisäksi tulee tehtäväksi lähes pääsääntöisesti myös samojen asiakkaiden toimeentulotukihakemukset.

Voimaantulosäännös

Esityksessä ehdotetaan, että lait olisivat voimassa ajalla 1.1.2017-31.12.2020. Maahanmuuttajaan, joka olisi rekisteröityneenä työttömäksi työnhakijaksi lain voimaan tullessa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Syksyn 2015 laajamittaisen maahanmuuton vuoksi tuhannet oleskeluluvan hakijat odottavat myönteistä lupapäätöstä ja kotoutumistoimenpiteisiin pääsyä. Jos ennen vuotta 2017 Suomeen muuttanut maahanmuuttaja ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi vasta 1.1.2017 tai sen jälkeen, hänen työttömyysturvalain mukainen tuen taso on alhaisempi kuin sellaisen maahanmuuttajan, joka on ehtinyt ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi ennen 1.1.2017.

Yhdenvertaisuuden vuoksi Kansaneläkelaitos esittää arvioitavaksi, tulisiko ehdotetun kotoutumistuen koskea niitä maahanmuuttajia, jotka saavat oleskeluluvan tai joiden oleskeluoikeus rekisteröidään taikka joille myönnetään oleskelukortti ja jotka rekisteröityvät työttömiksi työnhakijoiksi 1.1.2017 tai sen jälkeen.

Eeva Vartio
lakimies

Etuuspalvelujen lakiyksikkö
Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus