Lausunto HE 169/2016 vp. ***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***

http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+169/2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon hallituksen esityksestä 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.

Esityksen keskeinen sisältö liittyy työttömyysturvalain muuttamiseksi siten, että ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, jonka suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä ja jota maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajalta. Toiseksi ehdotetaan muutettavan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia siten, että oleskeluluvan peruste ja maahanmuuton syy otettaisiin huomioon osana asumisen vakinaisuuden kokonaisarvioita ilman nykyistä painostusta liittyen pakolaisstatukseen tai henkilöön jolla on oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

Ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön tämän hetkinen tilanne

Suomessa asuvien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa koskeva lainsäädäntö muodostaa jo tällä hetkellä erittäin monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden, mm. siksi että ulkomaalaislaki on viime vuosina ollut jatkuvan lainsäädännöllisten muutosten kohteena. Suomessa on asumisperustainen sosiaaliturvajärjestelmä mutta asumisen pysyvyys määritellään eri tavoin kotikuntalaissa ja sosiaaliturvalainsäädännönsäädännön soveltamista määrittävässä laissa. Kansaneläkelaitos arvioi erikseen asumisen pysyvyyttä tehdessään päästöstä sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta, mihin vaikuttaa osaltaan maistraattien itsenäisesti tekemä päätös kotikunnasta. Tuoreen tutkimuksen mukaan maistraattien rekisteröintikäytännöissä on paljon variaatiota (Alastalo ym. 2016), mikä on johtanut ulkomaalaisten erilaiseen kohteluun.

Anne Alitolppa-Niitamo (Euroopan muuttoliike-verkosto 2014) onkin todennut että lakien epätäsmällisyys ja tulkinnanvaraisuus on johtanut erilaisiin hallintokäytäntöihin: ”Epäyhtenäisillä käytännöillä on monia heijastusvaikutuksia: saadut päätökset ovat keskenään ristiriitaisia ja järjestelmä ei näyttäydy eikä toimi kaikille yhdenvertaisena’.

Esityksessä aiotaan kumota sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin kohta, jonka mukaan Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina huomioidaan pakolaisstatus tai että hän on saanut oleskeluluvan toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella.

Mikäli tämä kohta poistetaan, rajataan käytännössä pakolaisten ja toissijaista suojelua saavan oikeutta asumisperustaiseen sosiaaliturvaan. Asumisen vakinaisuuden arvioiminen tapahtuisi seuraavien seikkojen perusteella:

1) hän on aiemmin asunut vakinaisesti Suomessa tai että hän on suomalaista syntyperää;

3) hän on Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen;

4) hänellä on työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai hänelle on myönnetty ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti; (30.12.2013/1196)

5) hän on tosiasiallisesti asunut Suomessa vähintään vuoden ajan maahan muuton jälkeen; taikka (30.12.2013/1196)

6) hänellä on muita siteitä Suomeen.

Kohdan 5 käyttäminen ei tulisi kyseeseen, sillä samainen lainsäädäntö lausuu seuraavasti: ”Suomesta turvapaikkaa hakevan henkilön ei katsota tämän lain mukaan asuvan vakinaisesti Suomessa sinä aikana, jona hän oleskelee täällä ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tai maasta poistamistaan koskeva asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Myöskään tilapäisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön ei katsota muuttavan vakinaisesti Suomeen.”

Hallituksen esitys tulisi edelleen monimutkaistamaan ulkomaalaisten asemaa Suomessa ja mahdollisesti rajaamaan pakolaisten oikeutta asumisperustaiseen sosiaaliturvaan. Se tulisi lisäämään oikeudettomien ihmisten määrää Suomessa ja lisäämään epätasa-arvoista kohtelua suhteessa sosiaaliturvaan.

Työttömyysturvain muutos

Lakiesityksessä ehdotetaan maahanmuuttajan määritelmän lisäämistä työttömyysturvalakiin. Esityksessä maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin ”henkilöä, joka ei ole kymmenen vuoden aikana välittömästi ennen Suomeen muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistään kuulunut asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain soveltamisalaan Suomessa asuvana työntekijänä tai yrittäjänä. (…) Kotoutumistuen henkilöllinen soveltamisala käsittäisi yhtälailla sekä Euroopan unionin kansalaiset että kolmansista maista tulevat henkilöt (…) Ehdotettu kotoutumistuki voisi tulla maksettavaksi myös henkilölle jolla on Suomen kansalaisuus. Käytännössä voi esiintyä yksittäisiä tapauksia, joissa Suomen kansalainen tai monikansalainen, joka on myös Suomen kansalainen, on voinut asua koko elämänsä ulkomailla, eikä hän Suomeen muuttaessaan osaa välttämättä suomea tai ruotsia tai hänen kielitaitonsa on heikko. ’

Maahanmuuttajan määritelmä on ongelmallinen sen epäselvyyden ja monitulkintaisuuden takia ja olisi omiaan lisäämään ulkomaalaisten epätasa-arvoista ja perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista kohtelua Suomessa.

Suomessa on työttöminä työnhakijoina hyvin erilaisen taustan omaavia ulkomaalaisia – tai hallituksen esityksen termein maahanmuuttajia. Suomessa on monia ammatteja, joissa on maahanmuuttajien yliedustus (esimerkiksi siivousala, hoitoalat, erityisesti vanhustenhoito) (Näre 2013). Alat, joissa maahanmuuttajat työskentelevät ovat matalapalkka-aloja, joille on vaikea rekrytoida kotimaista työvoimaa ja joissa tarvitaan joustavaa työvoimaa. Suomessa on monia aloja jotka ovat täysin riippuvaisia maahanmuuttajatyövoimasta. Moni näistä aloista toimii englannin kielellä, eikä työntekijän suomen kielen osaaminen välttämättä kartu. Matalapalkka-aloilla työskentelee pysyväluonteisesti ulkomaalaisia myös opiskelija-statuksella (joka on toiseksi suurin ensimmäisen oleskeluluvan kategoria),

mikä ei oikeuta asumisperustaiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön (Könönen 2014). Käynnissä olevan tutkimukseni mukaan pääkaupunkiseudulla on aloja (esimerkiksi logistiikka- ja jakelualoja) jotka ovat riippuvaisia ulkomaalaisesta opiskelijatyövoimasta.

Ulkomaalaisten työmarkkinoita kuvastavat määräaikaiset työsuhteet ja vaatimus joustavuuteen, sekä yhä useammin se että niillä pärjää myös englanninkielellä. Kotoutumistukeen sisältyvä edellytys suomen tai ruotsin kielen taidosta ei vastaa työmarkkinoiden todellisuutta. Ajatus että työttömien eriarvoinen kohtelu aktivoisi ja edistäisi maahanmuuttajien työllistymisen edellytyksiä ja integroitumista yhteiskuntaan on vähintäänkin outo. Pikemminkin työttömäksi työnhakijaksi hetkelliseksi päätynyt EU:n kansalainen (joka muuten voisi olla Hallitusohjelmassakin myönteisenä pidetty työperustainen maahanmuuttaja) muuttaisi viimeistään siinä vaiheessa takaisin, kun hänelle tarjottaisiin kotoutumistukea työmarkkinatuen sijaan.

Suomalaiset työmarkkinat ovat jo nyt hyvin hierarkisoituneita oleskelulupastatuksen perusteella ja hallituksen esitys tulisi lisäämään työmarkkinoiden epätasa-arvoisuutta, tuottamalla kahden kerroksen väkeä myös työttömille työnhakijoille.

Perustelulle että lakiesityksen mukainen muutos vähentäisi Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden keskuudessa, ei ole löydettävissä perustetta tutkimuksesta. Suomi ei juuri nyt ole kovinkaan vetovoimainen kohde, ei turvapaikanhakijoiden keskuudessa eikä työperäisten maahanmuuttajien keskuudessa. Julkistalouden ja epäsuotuisan huoltosuhteen näkökulmasta Suomi päinvastoin tarvitsee lisää maahanmuuttajia.

Hallituksen esitys pyrkii radikaaliin sosiaaliturvajärjestelmän muutokseen nakertamalla asumisperusteisen järjestelmän perustaa ja saattamalla myös oikeuden olla sosiaaliturvan piirissä hajautetun ja harkinnanvaraisen päätöksenteon piiriin. Tähän voi liittyä mielivaltaista kohtelua, mikä on oikeusvaltion periaatteiden vastaista.

Helsingissä 24.10.2016

Lena Näre

Sosiologian apulaisprofessori

Helsingin yliopisto

Lähteet:

Alastalo, Marja & Homanen, Riikka & Kynsilehto, Anitta & Rantanen, Pekka 2016. Maistraatin tiskiltä tilastoksi: ulkomaalaisten rekisteröinnin ja tilastoinnin käytännöt Suomessa. Tutkimuksia A 54. Turku: Siirtolaisuus-instituutti.

Euroopan muuttoliike-verkosto (2014) Oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon maahanmuuttajan näkökulmasta. Helsinki: Euroopan muuttoliike –verkosto.

Könönen, Jukka (2014) Tilapäinen elämä, joustava työ. Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismina. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.

Näre, Lena (2013) 'Ideal Workers and Suspects: Employers' Politics of Recognition and the Migrant Division of Care Labour in Finland', *Nordic Journal of Migration Research*, 3(2), 72-81.