

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia sekä muutettavaksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan. Kotoutumistuen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia ehdotetaan 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. Oleskeluluvan peruste ja maahanmuuton syy otettaisiin huomioon osana asumisen vakinaisuuden kokonaisarviota ilman laissa erikseen säädettyä painotusta.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestäväällä tavalla ja samalla lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Lakiehdotuksella on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Kansainvälisen suojelun hakeminen Suomesta.....	4
Oleskeluluvan saaminen ja eri oleskelulupatyypit.....	5
Kotoutuminen ja sosiaaliturva.....	5
Työnhakijaksi rekisteröityminen.....	5
Alkukartoitus.....	6
Kotoutumissuunnitelma.....	6
Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluminen.....	7
Työmarkkinatuki.....	7
Työttömyyspäiväraha.....	8
Työmarkkinatuki kotoutumistukena vuoden 2015 alkuun asti.....	8
Toimeentulotuki.....	8
Maahanmuuttajien työllisyys ja työmarkkina-asema.....	8
2.2 Kansainvälinen kehitys.....	9
Ruotsi.....	9
Tanska.....	10
Saksa.....	10
Euroopan unionin lainsäädäntö.....	11
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	13
Taloudelliset vaikutukset.....	13
Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	14
Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	14
5 ASIAN VALMISTELU.....	14
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	16
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	16
1.1 Työttömyysturvalaki.....	16
1 luku Yleiset säännökset.....	16
9 luku Kotoutumistuki.....	16
1.2 Laki kotoutumisen edistämisestä.....	17
1.3 Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta.....	17
2 luku Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen.....	17
2 VOIMAANTULO.....	18
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	18
LAKIEHDOTUKSET.....	21
1. Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta.....	21
2. Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	23
3. Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.....	24
LIITE.....	25

HE 169/2016 vp

RINNAKKAISTEKSTIT	25
1. Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta.....	25
2. Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ...	28

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Maailman pakolaiskriisi ja Eurooppaan suuntautuva muuttoliike ovat kärjistyneet ennen näkemättömällä tavalla. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön arvion mukaan jopa 60 miljoonaa ihmistä on joutunut jättämään kotinsa vuoden 2015 aikana. Merkittävässä roolissa pakotetun muuttoliikkeen taustalla ovat Syyrian, Irakin ja Afganistanin pitkittyneet konfliktit sekä Afrikan sarven ja Länsi-Afrikan kriisit. Lähes miljoona ihmistä on paennut konflikteja ja ylittänyt Välimeren suuntanaan Eurooppa.

Suomeen oli vuoden 2015 loppuun mennessä tullut 32 476 turvapaikanhakijaa, kun koko vuoden 2014 hakijamäärä oli yhteensä 3 651. Näistä turvapaikanhakijoista oleskeluluvan arvioidaan saavan 35 prosenttia. Kyseessä on Suomen lähihistorian suurin maahanmuuttoaalto. Suuri määrä maahanmuuttajia lyhyessä ajassa on asettanut suomalaisen yhteiskunnan paineen alaiseksi. Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrän arvioitiin edelleen tänä vuonna olevan huomattavan suuri, mutta määrä on nyt kuitenkin tasoittunut aikaisempien vuosien tasolle. Elokuuhun 2016 mennessä Suomeen on tullut noin 4 000 turvapaikan hakijaa. Maahanmuuttajien tehokkaasta kotoutumisesta ja pääsystä Suomen työmarkkinoille tulee huolehtia. Lakiehdotuksen tavoitteena on mitoittaa maahanmuuttajien perustoimeentuloturva julkisen talouden ja kansantalouden tila huomioon ottaen kestävällä tasolle. Tavoitteena on Suomeen turvapaikanhakijoita vetävien tekijöiden vähentäminen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 11.9.2015 ja 8.12.2015 julkistamissa maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisissa toimenpiteissä on asetettu tavoitteeksi luoda myönteisen oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille oma kotoutumisjärjestelmä, jossa tuen taso on lähtökohtaisesti alhaisempi kuin työmarkkinatuen taso. Tuen saamisen edellytyksenä olisi edelleen työvoimaviranomaiselle ilmoittautuminen ja se olisi vastikkeellinen edellyttäen aktiivista osallistumista kotouttamistoimenpiteisiin. Hallituksen tavoitteena on kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kansainvälisen suojelun hakeminen Suomesta

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetyin edellytyksin turvapaikka ja oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytykset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (2011/95/EU jäljempänä määritelmädirektiivi). Lisäksi Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa (SopS77—78/1968, jäljempänä pakolaissopimus) ja sen vuoden 1967 pöytäkirjassa määritellään millä perusteilla ihmiselle voidaan myöntää pakolaisen asema.

Kansainvälistä suojelua hakevan tulee ilmoittaa rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille Suomeen saapuessaan, että hän haluaa hakea turvapaikkaa Suomesta. Kansainvälistä suojelua hakevalle maksetaan vastaanottorahaa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos kansainvälistä suojelua ha-

HE 169/2016 vp

keva on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla.

Oleskeluluvan saaminen ja eri oleskelulupatyypit

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisee ja käsittelee Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto arvioi ensiksi täyttääkö hakija turvapaikan edellytykset. Jos turvapaikan edellytykset eivät täyty, tutkitaan seuraavaksi edellytykset myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Jos mitkään kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty, on oleskelulupa mahdollista myöntää myös muulla ulkomaalaislaissa säädetyllä perusteella.

Maahanmuuttoviraston myöntämiä ensimmäisiä oleskelulupia vuonna 2015 annettiin yhteensä 20 709. Oleskeluluvista 6 036 myönnettiin perhesyiden ja 5 869 opiskelun perusteella. Turvapaikkahakemuksiin perustuvia oleskelulupapäätöksiä vuonna 2015 tehtiin yhteensä 7 466. Kansainväliselle suojelulle perustuvia myönteisiä päätöksiä annettiin 1 628 ja muille syille perustuvia päätöksistä oli 251. Turvapaikkahakemuksista myönteisten päätösten osuus oli siten 25 prosenttia. Loput 75 prosenttia oli kielteisiä, rauenneita tai tutkimatta jättämissä koskevia. Vuoden 2015 tilastoissa ei näy merkittävästi vuoden aikana tehdyt turvapaikkahakemukset.

EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat ETA-maiden ja Sveitsin kansalaiset eivät tarvitse Suomeen tuloon tai työskentelyyn oleskelulupaa. Alle kolmen kuukauden oleskelu on mahdollista ilman hallinnollisia muodollisuuksia. Henkilön oleskellessa yli kolme kuukautta Suomessa, hänellä on ulkomaalaislain mukainen velvollisuus rekisteröidä oleskeluoikeutensa poliisilaitoksella. Rekisteröinnin edellytyksenä on joko taloudellinen aktiivisuus tai muuten turvattu toimeentulo. Poliisi myöntää lisäksi maassa oleskelevan Suomen kansalaisen ulkomaalaiselle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle ensimmäisen oleskeluluvan.

Kotoutuminen ja sosiaaliturva

Kun Suomeen ulkomailta tullut henkilö on saanut jatkuvaluonteisen oleskeluluvan ja hänelle on merkitty kotikunta maistraatin väestötietojärjestelmään, hänellä on oikeus julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kuten muilla henkilöillä, joilla on kotikunta Suomessa. Kotikunnan saa myös Suomeen tullut sellainen henkilö, jolle on myönnetty vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja jonka tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Työnhakijaksi rekisteröityminen

Työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksistä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012). Henkilöasiakkaan työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa (TE-toimistossa) käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti TE-toimistossa. Muut kuin EU- ja ETA-maiden ja Sveitsin kansalaiset sekä näiden perheenjäsenet rekisteröidään työnhakijoiksi, jos heillä on oikeus ansiotyöhön myönnetyn oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaan liity työnantajaa koskevia rajoituksia.

Muun kuin EU- tai ETA-maan tai Sveitsin kansalaisen ja heidän perheenjäsentensä työnhaun voimassaolo lakkaa, jos hän ei enää täytä edellä mainittuja edellytyksiä ulkomaalaisen rekisteröinnille työnhakijaksi esimerkiksi oleskeluluvan voimassaolon päättymisen takia.

Oleskelulupa vaikuttaa työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytysten lisäksi työttömyysturvalaissa säädettyihin työttömyysetuuden työvoimapolitiittisiin edellytyksiin. Työttömyysturvalain

HE 169/2016 vp

mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Alkukartoitus

Henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa, sovelletaan lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden ja palveluiden tarve arvioidaan alustavasti alkukartoituksessa, jonka käynnistää joko kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto). Maahanmuuttajille tarjotaan myös perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja mahdollisuuksista saada tukea kotoutumiseen.

TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettu työtön työnhakija. Kunta puolestaan käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Alkukartoitus käynnistetään kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai maahanmuuttajan alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä.

Kotoutumissuunnitelma

Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumissuunnitelman. Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Suomen tai ruotsin kielen opiskelun lisäksi kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia maahanmuuttajan oman äidinkielen opetuksesta, yhteiskuntaan perehdyttävästä opetuksesta, luku- ja kirjoitustaidon sekä perusopetusta täydentävästä opetuksesta, kotoutumiskoulutuksesta ja muista kotoutumista yksilöllisesti edistävästä toimenpiteistä.

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettu työtön työnhakija tai jos hän saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle maahanmuuttajalle, jos hänen arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi.

Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti hänen omien tavoitteidensa, työ- ja koulutushistoriansa sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen toimenpiteiden perusteella. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kuitenkin kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua sen vuoksi, että maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä. Jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi tai

HE 169/2016 vp

muusta näihin verrattavasta syystä, kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voidaan pidentää vastaavasti.

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluminen

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. Laissa on lisäksi lueteltu asumisen vakinaisuutta osoittavia seikkoja. Tällaisena seikkana otetaan huomioon, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaista, joka on Suomessa saanut turvapaikan tai pakolaiskiintiössä pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan taikka joka on näiden ulkomaalaisten pakolaiseksi katsottava perheenjäsen ja saanut perhesiteen perusteella oleskeluluvan. Ulkomaalaislakia on muutettu 16 päivänä toukokuuta 2016 voimaan tulleella lailla (332/2016) siten, että humanitaarinen suojele oleskelulupaperusteena poistettiin laista.

Suomeen muuton vakinaisuutta arvioidaan henkilön kokonaistilanteen perusteella. Olennaista on paitsi henkilön oma käsitys muuton luonteesta myös muut objektiivisesti todennettavissa olevat seikat, kuten henkilön maahanmuuton tarkoitus ja luonne, hänen siteensä Suomeen, työsopimus, perhesiteet ja muut asiakirjoihin todistettavat seikat. Jos henkilölle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, pidetään häntä yleensä Suomessa vakinaisesti asuvana.

Suomeen asumaan muuttaneilla on oikeus Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaan sosiaaliturvaan kuten sairausvakuutusetuuksiin, työmarkkinatukeen, yleiseen asumistukeen tai lapsilisiin samoin ehdoin kuin muillakin Suomessa vakinaisesti asuvilla henkilöillä. Asumisen lisäksi myös muiden etuuden saamisen edellytysten tulee täytyä.

Työmarkkinatuki

TE-toimistoilla on päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttamisesta. TE-toimistot vastaavat yhdessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) kanssa kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapalveluiden, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen sekä perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröityneille maahanmuuttajille.

Henkilölle, joka ei ole täyttänyt työssäolohtoa ja jolla ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillista koulutusta, työmarkkinatuki maksetaan 21 viikon odotusajan jälkeen. Odotusaika täyttyy, kun henkilö on työnhakijaksi rekisteröidyttään ollut yhteensä 21 viikon ajan työssä, työllistynyt yritystoiminnassa, ollut työttömänä työnhakijana TE-toimistossa tai ollut muussa työllistymistä edistävässä palvelussa kuin kuntouttavassa työtöiminnassa.

Kotoutumissuunnitelman ajalta maksetaan työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisesti työttömyysetuutta, jos henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi TE-toimistoon. Oikeus työttömyysetuuteen voi syntyä, jos henkilö katsotaan työttömäksi työnhakijaksi, hän on valmis tekemään kokoaikaista työtä ja hän on valmis osallistumaan TE-toimiston tarjoamiin palveluihin, joilla parannetaan mahdollisuuksia saada työtä ja tuetaan kotoutumista. Työmarkkinatukea maksetaan aikaisintaan siitä päivästä lukien kun maahanmuuttaja on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi.

Työttömyyspäiväraha

Työttömyysturvalain mukaisesti maksettavaan työttömyyspäivärahaan syntyy oikeus työskentelyn kautta. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalain (603/1984) mukaan työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana. Työttömyyspäivärahaan on oikeus henkilöllä, joka asuu Suomessa, on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, hakee kokoaikatyötä, on työkykyinen ja työmarkkinoiden käytettävissä ja täyttää työssäoloehdon. Palkansaajan työssäoloehdon täyttää henkilö, joka on ollut palkkatyössä vähintään 26 viikkoa 28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Työssäoloehdon täyttää työ, jonka työaika on vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka on alan työehtosopimuksen mukainen tai, jos työehtosopimusta ei ole, vähintään 1 173 euroa kuukaudessa. Yrittäjän työssäoloehdon täyttämiseksi on omat vastaavat säännöksensä.

Työmarkkinatuki kotoutumistukena vuoden 2015 alkuun asti

Vuoden 2015 alkuun asti maahanmuuttajan toimeentulo turvattiin kotoutumissuunnitelman aikana kotoutumistukena maksettavalla työmarkkinatuella. Kotoutumissuunnitelma on työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelmaa korvaava suunnitelma. Kunta tai TE-toimisto laati kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa.

Kotoutumistuki muodostui työttömyysturvalain mukaisesta työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta annetun lain mukaisesta toimeentulotuesta. Vuoden 2015 alusta lukien kotoutumistuesta luovuttiin ja kotoutumissuunnitelman ajalta ryhdyttiin maksamaan työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavaa työmarkkinatukea ei siis enää muuteta kotoutumistukena maksettavaksi työmarkkinatueksi. Kotoutumissuunnitelman aikaisesta oikeudesta työttömyysetuuteen säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:ssä. Muutoksen tavoitteena oli yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa TE -toimistoissa ja Kelassa eikä maahanmuuttajan kannalta tuen nimellä ollut merkitystä.

Toimeentulotuki

Kansainvälisen suojelun piiriin kuuluvien henkilöiden kuntiin sijoittamisen lähtökohtana on sopimus valtion ja kunnan välillä. Tavoitteena on ollut, että ELY-keskus sijoittaisi oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat ja kiintiöpakolaiset kuntiin. Toimeentulotuesta annetun lain mukaan toimeentulotuen myöntää se kunta, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee.

Kun oleskeluluvan perusteella Suomessa oleskeleva henkilö hakee toimeentulotukea, selvitetään ensin, onko hakija oikeutettu toimeentulotukeen nähden ensisijaisesti etuuksiin, kuten esimerkiksi sairauspäivärahaan, työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Oikeus toimeentulotukeen määräytyy toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti. Valtio korvaa kunnalle kansainvälistä suojelua saaneen toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta.

Maahanmuuttajien työllisyys ja työmarkkina-asema

Suomessa asuva ulkomaalaistaustainen väestö on kasvanut tasaisesti ja vuoden 2014 lopussa heitä oli jo 323 000. Vuonna 2015 maahanmuutto on kasvanut erityisesti turvapaikanhakijoina Suomeen tulevien osalta. Tilastokeskuksen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Työterveyslaitoksen vuosien 2013—2015 aikana toteuttamassa Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimuksessa (UTH-tutkimus) kuvataan kattavasti maahanmuuton syitä, maa-

hanmuuttajien kielitaitoa, koulutusta ja työmarkkina-asemaa. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa on lisäksi kuvattu sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011—2014.

Suomen ulkomaalaistaustainen väestö ei ole yhtenäinen ryhmä. Joukossa on niin korkeasti koulutettuja työn perässä Suomeen muuttaneita henkilöitä kuin sodan takia kotimaastaan liikkeelle lähteneitä luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä. Ulkomaalaistaustaisen 25—54 vuotiaan väestön koulutus rakenne vaihtelee maahanmuuton syiden mukaan. Pakolaistaustaisista kaksi viidestä on suorittanut korkeintaan peruskoulun tai vastaavan oppimäärän ja korkea-asteen tutkinnon on suorittanut 18 prosenttia. Työn perusteella maahan muuttaneiden koulutus rakenne on päinvastainen. Noin kahdella viidestä on korkea-asteen koulutus ja peruskoulutai vastaava tausta on 17 prosentilla. Toisen asteen tutkinnot yleistyvät maassa asumisen keston myötä ja neljännes ulkomaalaistaustaisten tutkinnoista on tehty Suomessa. Suomessa suoritettuihin opintoihin vaikuttaa henkilön maahanmuuttoikä ja maassa asumisen kesto.

Vuonna 2014 ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli parempi pidempään maassa asuneilla: alle viisi vuotta asuneiden työllisyysaste oli 56 prosenttia, kun yli 10 vuotta asuneilla se oli 69 prosenttia. Työllisyysastetta selittää erityisesti naisten työllisyysasteen nousu 40 prosentista 67 prosenttiin ajan kuluessa. Suomalaistaustaisten työllisyysaste oli vastaavasti vuonna 2014 73,7 prosenttia. Ensimmäisen viiden vuoden aikana työn perusteella maahan muuttaneiden työllisyysaste oli 89 prosenttia, perhesyiden perusteella maahan muuttaneiden työllisyysaste oli 39 prosenttia ja pakolaisuuden johdosta Suomeen tulleilla arviolta 30 prosenttia.

Työllistymisen estävät tekijät voidaan jakaa rakenteellisiin ja maahanmuuttaja-asemaan liittyviin tekijöihin. Rakenteellisia tekijöitä ovat esimerkiksi työmarkkinoiden tarjonta ja kysyntä, työllistymistä tukevat hallinnolliset prosessit sekä työnantajien asenteet. Maahanmuuttaja-asemaan liittyviä tekijöitä ovat puutteet kielitaidossa, työmarkkinoilla tarvittavassa koulutuksessa, ammatillisessa osaamisessa ja puute tiedoista työmarkkinoiden toimintaperiaatteista. Sosiaalisten verkostojen puute voi olla myös merkittävä tekijä, sillä osa työpaikoista täytetään muuten kuin muodollisten hakuprosessien kautta.

UTH-tutkimuksen mukaan matalasti koulutetut, suomen tai ruotsin kieltä heikosti osaavat, vähän aikaa Suomessa asuneet ja pakolaistaustaiset olivat useimmiten ilman työtä vuonna 2014. Taustamaan mukaan Lähi-itä- ja Afrikka-taustaiset olivat useimmiten työelämän ulkopuolella. Heistä jopa yli puolet eivät olleet työssä vuonna 2014. Suuri osa arvioi itse, että työllistymisen esteenä on kielitaidon puute. Sosiaaliset verkostot ja työpaikkailmoituksiin vastaaminen vaikuttivat edistävän parhaiten työllistymisen edistymiseen.

2.2 Kansainvälinen kehitys

Ruotsi

Ruotsin lainsäädännön mukaan turvapaikan saaneilla on oikeus asumisperusteisiin etuuksiin oleskeluluvan myöntämisestä lukien. Kotoutumistoimenpiteisiin osallistuvilla on oikeus kotoutumiskorvaukseen (etableringsersättning). Osallistuminen kokopäiväisesti kotoutumissuunnitelman toimenpiteisiin oikeuttaa päivittäiseen 308 kruunun eli 33 euron korvaukseen. Korvaus on porrastettu kotouttamistoimenpiteisiin osallistumisen mukaan, siten että 75 prosentin osallistuminen oikeuttaa 231 kruunun korvaukseen, 50 prosentin osallistumisaste oikeuttaa 154 kruunun korvaukseen ja 25 prosentin osallistumisaste oikeuttaa 77 kruunun korvaukseen. Korvausta maksetaan viideltä päivältä viikossa enintään kahden vuoden ajalta. Henkilöllä voi olla oikeus elatustukeen, asumistukeen ja lapsilisään samanaikaisesti kotoutumiskorvausta saadessaan.

HE 169/2016 vp

Kotoutumislisään on oikeus niillä kotoutumiskorvausta saavilla, joilla on alle 20-vuotiaita lapsia. Yksin ilman lapsia asuvilla voi olla oikeus asumiskorvaukseen. Asumiskorvauksen määrä on enintään 3 900 kruunua kuukaudessa 1 800 kruunun omavastuun jälkeen. Kotoutumislisän ja asumiskorvauksen määrät ovat sidottu kotouttamistoimenpiteisiin osallistumiseen.

Kotoutumistoimenpiteisiin on oikeus henkilöllä, joka on vastikään saanut oleskeluluvan pakolaisena tai muuttanut perheenjäsenenä sellaisen henkilön luo, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisena korkeintaan kuusi vuotta sitten. Toimenpiteet koskevat 20—64 -vuotiaita henkilöitä sekä henkilöitä iältään 18—19 vuotta ja joilla ei ole vanhempia Ruotsissa.

Tanska

Tanskassa on 1.9.2015 tullut voimaan lainsäädäntö, jossa säädetään integraatioetuudesta (integrationsydelse). Integraatioetuutta maksetaan kansalaisuudesta riippumatta kaikille, joilla ei ole muuta toimeentuloa ja jotka ovat asuneet Tanskassa viimeisen 8 vuoden aikana vähemmän kuin 7 vuotta. Lakia ei voida kuitenkaan soveltaa EU-kansalaisiin unionin lainsäädännön vaatimusten vuoksi. Käytännössä integraatioetuuteen on oikeus siten Tanskaan tulevilla kolmansien maiden kansalaisilla ja Tanskan kansalaisilla, jotka tulevat kolmannesta maasta ja jotka eivät täytä asumisaikavaatimusta.

Integraatioetuus on noin 50 prosenttia etuudesta, jota asumisaikavaatimuksen täyttävät henkilöt saavat (kontanthjaelp). Integraatioetuuden tason pohjaksi on asetettu nuorille työttömille ja koulutusta vailla oleville maksettavan opintoetuuden taso. Opintoetuus ei ole varsinaista opintotukea. Yksinäiselle lapsettomalle henkilölle integraatioetuus on suuruudeltaan 5 945 Tanskan kruunua kuukaudessa eli 797 euroa. Perheellisten integraatioetuus on tasoltaan korkeampi. Integraatioetuuteen maksetaan lisäetuutta 1500 kruunua eli noin 200 euroa tanskan kielen kielitestin suorittamisen perusteella.

Integraatioetuutta saava henkilö kuuluu Tanskan asumisperusteisen järjestelmän piiriin. Hänellä on oikeus julkiseen terveydenhuoltoon. Hammashoitoa voi saada tarpeen mukaan. Asumisperusteisen järjestelmän piiriin kuulumisen tarkoittaa myös oikeutta asumisen tukeen. Integraatioetuutta saavat henkilöt kuuluvat myös lapsilisäjärjestelmän piiriin. Oikeus täyteen lapsilisään edellyttää kuitenkin muilta kuin EU-kansalaisilta kahden vuoden Tanskassa asumista. Oikeus lapsilisään syntyy porrastettuna siten, että kuuden kuukauden asumisen jälkeen suuruus on neljäsosa täydestä lapsilisästä ja vuoden asumisen jälkeen puolet täydestä lapsilisän määrästä. EU-kansalaisiin asumisaikavaatimusta ei sovelleta.

Saksa

Saksan sosiaaliturvajärjestelmä muodostuu viidestä maksuihin perustuvasta lakisääteisestä sosiaalivakuutusjärjestelmästä, joita ovat sairausvakuutus, pitkäaikaishoitovakuutus, eläkevakuutus, tapaturmavakuutus sekä työttömyysvakuutus. Maksuihin perustuvien järjestelmien lisäksi Saksassa on verorahoitteinen sosiaalihuoltojärjestelmä, josta myönnetään etuuksia tarveharkintaisesti ottamatta huomioon järjestelmään maksettuja maksuja.

Henkilölle, jolle myönnetään turvapaikka tai pakolaisasema, syntyy yhdenvertainen oikeus verorahoitteisiin sosiaalihuoltoetuuksiin muihin Saksassa vakinaisesti asuviin nähden. Myös toissijaisen suojelun perusteella pysyvän oleskeluluvan saaneilla, jotka ovat työkykyisiä, on pääsääntöisesti yhdenvertainen oikeus näihin etuuksiin. Työnhakijoille tarkoitettu perusturvetuus on tarveharkintainen viimesijainen etuus, jota maksetaan, jos henkilön toimeentulo ei ole turvattu työtulojen tai muiden sosiaaliturvaetuuksien avulla. Etuuden määrä vuonna 2016 on yksinasuvalla tai yksinhuoltajilla 404 euroa kuukaudessa. Saksassa on maahanmuuttajille

tarkoitettuja kotoutumiskursseja ja ammatillisia kielikursseja, joilta poisjääminen ilman perusteltua syytä voi johtaa työnhakijoille tarkoitetun perusturvaetuuden alentamiseen.

Euroopan unionin lainsäädäntö

Kansainvälisestä suojelusta säädetään määritelmädirektiivissä, jonka tavoitteena on varmistaa yhtäältä se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien yksilöimisessä, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

Määritelmädirektiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuuksiin, jotka on myönnettävä samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille. Määritelmädirektiivin mukainen sosiaalihuollon rajoittaminen perusetuuksiin tarkoittaa sitä, että apu kattaa vähintään vähimmäistoimeentuloturvan sekä avun sairauden tai raskauden ja vanhemmuuden varalta, sikäli kuin nämä etuudet myönnetään kansallisessa lainsäädännössä omille kansalaisille.

Kotouttamispalveluiden osalta määritelmädirektiivin 34 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhteiskuntaan kotoutumisen helpottamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, jotta pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden erityistarpeet otetaan huomioon, tai luotava ennakoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että oleskeluluvan saaneelle maahanmuuttajalle, joka on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, maksettaisiin kotoutumistukea. Kotoutumistuen tavoitteena olisi tukea ja edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä työmarkkinoille pääsyä edistetään kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisillä kotouttamispalveluilla, jotka sisältävät muun muassa kielikoulutusta. Tältä ajalta maksettavan kotoutumistuen määrä olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä.

Kotoutumistuen maksamista varten työttömyysturvalakiin otettaisiin maahanmuuttajan määritelmä. Ehdotetun määritelmän mukaan tätä lakia sovellettaessa maahanmuuttajalla tarkoitetaan 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. Lisäksi edellytetään voimassa olevaa oleskelulupaa, oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia sen mukaan kuin ulkomaalaislaissa edellytetään. Kotoutumistukea maksettaisiin siten rajatulle henkilöpiirille, jolla ei ole lainkaan liittymää Suomeen tai se on etäinen. Kotoutumistuen henkilöllinen soveltamisala käsittäisi yhtälailla sekä Euroopan unionin kansalaiset että kolmansista maista tulevat henkilöt. Suomen kansalaiselta ei ulkomaalaislain mukaan edellytetä oleskelulupaa, oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia.

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. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain tarkoituksena ei ole Suomen kansalaisten

HE 169/2016 vp

kotoutumisen edistäminen. Tänne muuttavalle Suomen kansalaiselle järjestetään tukitoimenpiteitä osana tavanomaisten peruspalvelujen ja hänen palvelutarpeensa otetaan huomioon esimerkiksi työllistymissuunnitelmassa.

Kotoutumisen onnistumisen kannalta on tärkeää, että kotoutumistoimenpiteet alkavat mahdollisimman nopeasti sen jälkeen kun oleskeluoikeutta koskeva hakemus on ratkaistu. Sen sijaan sillä seikalla, kuuluuko henkilö Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan piiriin asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan, ei ole kotoutumistoimenpiteiden aloittamisen kannalta merkitystä. Ehdotuksen mukaan oikeus kotoutumistukeen ei olisi työmarkkinatuen tavoin Suomessa asumiseen perustuva etuus. Kotoutumistuki turvaisi muiden edellytysten täyttyessä perustoimeentuloa kotoutumistoimenpiteiden ajalta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta alkaen riippumatta siitä, onko henkilö asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain tarkoittamalla tavalla Suomessa asuva henkilö ja näin ollen muutoin Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan piirissä.

Esityksessä ehdotetaan, että kotoutumistuen määrä olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistuki maksettaisiin korotettuna lapsikorotuksella tuen saajan huolettavina ja Suomessa mukana olevista lapsista. Kotoutumissuunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta kotoutumistuki maksettaisiin korotusosalla korotettuna samalla tavoin kuin työmarkkinatuen osalta työttömyysturvalain 7 luvun 5 §:ssä säädetään.

Muutoin kotoutumistukeen sovellettaisiin, mitä muualla laissa on työmarkkinatuesta säädetty. Näin muun muassa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n mukainen 21 viikon pituinen odotusaika koskisi myös kotoutumistuen saajaa. Samoin esimerkiksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mukaan työmarkkinatuen saajalle maksettava kulukorvaus voidaan maksaa myös kotoutumistuen saajalle.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti maahanmuuttajan omien lähtökohtien ja olosuhteiden pohjalta. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava aika on pääsääntöisesti kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Myös kotoutumistukea ehdotetaan maksettavaksi enintään kolmen vuoden ajalta siitä lukien, kun maahanmuuttaja ensimmäisen kerran on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistossa. Yksiselitteinen määräaika on selkeä etuuden saajan kannalta, se on hallinnollisesti yksinkertainen ja siten perustelua siitä huolimatta, että kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää perustellusta syystä enintään viiteen vuoteen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamista. Maahan muuttavien henkilöiden oikeudesta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan säädetään asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa. Lain 3 a §:n mukaan Suomeen muuton vakinaisuutta arvioidaan henkilön kokonaistilanteen perusteella. Pykälän 2 momentissa on lueteltu joukko seikkoja, joita voidaan pitää asumisen vakinaisuutta osoittavina. Momentin 2 kohdassa on säännös, jonka mukaan myös pakolaisuuden tai kansainvälisensuojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saamista koskeva seikka otetaan yhtenä tekijänä huomioon arvioitaessa henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta. Soveltamiskäytännössä tämä on muodostunut määrääväksi tekijäksi asumisen vakinaisuutta arvioitaessa.

Mainittu 2 kohdan säännös on ajalta, jolloin Suomeen tulevia maahanmuuttajien pääryhmiä olivat tänne palaavien Suomen kansalaisten lisäksi Euroopan unionin kansalaiset ja niin sanottu kiintiöpakolaiset. Tuolloin näiden eri ryhmien rinnastaminen täällä vakinaisesti asuviin ilman muuta arviota perustui oletamaan, että Suomeen jäädään pysyvästi. Maahanmuuttoon

vaikuttavat syyt ja maahanmuuton pysyvyys ovat sittemmin muuttuneet ja monipuolistuneet. Suomessa oleskellaan ja Suomeen tullaan monista eri syistä ja eri perustein ja eripituisiksi ajoiksi. Liikkuvuutta on samalla tavoin myös Suomesta ulospäin. Suomessa asumisen vakinaisuutta joudutaan arvioimaan nykyään huomattavasti monipuolisemmin. Olisi tärkeää, ettei eri henkilöryhmiä perusteella kohdella eri tavoin. Edellä olevan perusteella ehdotetaan 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan säännös kumottavaksi. Sen seurauksena kaikkien maahan tulevien henkilöiden Suomessa asumista arvioitaisiin samoin perustein 3 a §:ssä säädettyä kokonaisharkintaa käyttäen.

Ehdotetun muutoksen tarkoituksena ei ole tiukentaa niitä edellytyksiä, joiden perusteella Suomessa asumisen vakinaisuutta tämän lain perusteella arvioidaan. Muutoksen tavoitteena on korostaa kokonaisarvion merkitystä Suomessa asumisen vakinaisuuden arvioinnissa. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan tehtävä arvio saataisiin näin paremmin vastaamaan nykyistä maahanmuuton ja henkilöiden liikkuvuuden tilannetta. Maahanmuuton syy samoin kuin henkilön oma käsitys muuton luonteesta otettaisiin edelleen yhtenä seikkana asumisen vakinaisuutta arvioitaessa huomioon, mutta kokonaisarviointi kohtelisi Suomeen muuttavia henkilöitä yhdenvertaisemmin. Pääministeri Sipilän hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena on selvittää asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkoituksenmukainen kohdentuminen. Kärkihankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan myös tämän lain soveltamiseen liittyvää kokonaisharkintaa kokonaisuutena perusteellisemmin.

4 Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten osalta maahanmuuttajien menestys työmarkkinoilla vaikuttaa suoraan tulonsiirtojen määrää alentavasti ja verotulojen määrää kasvattavasti. Ehdotettujen muutosten vaikutukset julkiseen talouteen kohdistuisivat työttömyysturvamenoihin niitä laskien.

Ehdotetun kotoutumistuen maksaminen säästäisi valtion varoja kotoutumistukimenojen osalta vuosien 2017—2019 aikana yhteensä arviolta 22,4 miljoonaa euroa, josta vuonna 2017 toteutuisi arviolta 3,4 milj. euroa. Tästä noin 1,6 milj. euroa säästyisi pakolaismaista tulleiden kotoutumistuista ja noin 1,8 milj. euroa muista maista tulleiden kotoutumistuista. Vaikutus on arvioitu ottaen huomioon sisäministeriön ensimmäisten oleskelulupien ennusteet turvapaikka- ja perheenyhdistämishakemusten osalta ajalle 2016—2020, aiempi tutkimustieto etuuskien käytöstä sekä vuosien 2011—2014 kotoutumistukitilastot. Vaikutukset riippuvat maahanmuuton ja maahanmuuttajien työllistymisen kehittymisestä. 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 enna-koitua pienemmiksi.

Kotitalouksien asemaan liittyvien vaikutusten osalta tavallisen työmarkkinatuen määrä on vuonna 2016 noin 703 euroa kuukaudessa ilman työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavaa korotusosaa tai lapsikorotusta. Ehdotettu kotoutumistuki alentaisi toimeentuloa turvaavan etuuden määrää bruttotuloissa 70 eurolla. Kotoutumistuki olisi veronalaista tuloa kuten työmarkkinatuki, jolloin tosiasiallinen leikkauksen vaikutus kuukausituloihin olisi noin 54 euroa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Keskeisimmiltä osilta ehdotetut muutokset ja uusi kotoutumistuki nojaa työmarkkinatuen toimeenpanoon, eikä niistä näin ollen johdu merkittäviä muutoksia viranomaisten toimintaan. Ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi TE-toimiston työmäärään merkittävästi. Kansaneläkelaitoksen tehtävät lisääntyvät siltä osin, että siellä tulee tutkittavaksi onko henkilö lakiin otettavan määritelmän mukaisesti maahanmuuttaja sekä siltä osin, kun uuden etuuden maksaminen edellyttää koulutusta ja maksatusjärjestelmän muutoksia. Hallinnollista menettelyä keventäisi se, että kotoutumistukiratkaisun yhteydessä ei olisi tarpeen tutkia asuuko henkilö vakinaisesti Suomessa vai ei. Sen ratkaiseminen olisi tarpeen muita asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia haettaessa.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettu tuki kohdistuu työttömänä työnhakijana oleviin työkykyisiin nuoriin maahanmuuttajiin, joille maksettaisiin ehdotettua kotoutumistukea vuoden 2017 alusta lähtien. Suurimpana maahanmuuttajaryhmänä vuonna 2015 oli turvapaikanhakijat. Heistä 81 prosenttia oli miehiä ja 19 prosenttia naisia. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten perusteella myönnettävien oleskelulupien määrän vuonna 2016 arvioidaan olevan 7 200 ja 2017—2020 välisenä aikana 4 500 vuodessa. Myönteisten kansainvälisen suojelun oleskelulupapäätösten määrän nousu lisännee myös myönteiseen päätökseen johtavia perheenyhdistämishakemuksia, joita arvioidaan myönnettävän vuosina 2016—2019 noin 4 000.

Turvapaikanhakijoina tulleiden henkilöiden sukupuolijakauma suhdeluvat tulevat heijastumaan kotouttamistukea saavien henkilöiden sukupuolijakaumaan. Vaikutusten painottuminen toiseen sukupuoleen vahvemmin johtuu pitkälti vuoden 2015 aikana maahan tulleiden väestörakenteesta ja vaikutusten arvioidaan tasoittuvan perheenyhdistämisen kautta saatavien oleskelulupien tasoittaessa maahanmuuttajien sukupuolijakaumaa.

Kotoutumistoimenpiteisiin osallistumisen aktiivisuuteen tai työllistymiseen ei nyt ehdotetuilla muutoksilla arvioida olevan yksin merkittäviä vaikutuksia. Maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn tehostamiseksi nopea pääsy kotouttamistoiimiin ja tehokas kotoutuminen ovat keskeisimmässä asemassa.

Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat olennaisilta osin työttömien maahanmuuttajien oikeuteen saada etuutta kotoutumisen ajalta. Sosiaaliturvaetuuksien taso Suomessa on yleisesti ottaen tasoltaan matalampi kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä koskee vastaavasti myös ehdotettua kotoutumistukea.

Ehdotetun asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Maahanmuuton syy ja oleskelulupaperuste otettaisiin edelleen huomioon henkilön olosuhteiden kokonaisarviossa. Valtaosan kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saavista arvioidaan muuttavan maahan vakinaisesti ja oleskeluluvan peruste otettaisiin edelleen huomioon yhtenä henkilön olosuhteisiin vaikuttavana seikkana.

5 Asian valmistelu

Hallitus on 8.12.2015 antanut turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman, jonka mukaan selvitetään mahdollisuudet maahanmuuttajien sosiaaliturvajärjestelmän muuttamiseksi siten, että myönteisen oleskeluluvan saaneilla turvapaikanhakijoilla on oma erillinen kotouttamisjärjes-

HE 169/2016 vp

telmä, jossa tuen taso on alhaisempi kuin työmarkkinatuen taso. Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä sekä kansaneläkelaitokselta.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Työttömyysturvalaki

1 luku Yleiset säännökset

2 §. *Etuudet.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kotoutumistuki uutena työttömyysturvalain mukaisena etuutena.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kotoutumistuen yleinen kuvaus, jonka mukaan sitä maksettaisiin maahanmuuttajalle, joka ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan.

5 §. *Määritelmät.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 kohta, jossa määriteltäisiin maahanmuuttaja. 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. Maahanmuuttajana ei kuitenkaan tätä lakia sovellettaessa pidettäisi henkilöä, joka viimeisen kymmenen vuoden aikana ennen Suomeen muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistä on kuulunut Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalaan täällä asumisen, työskentelyn tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella siten kuin laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa säädetään.

Kotoutumistuen kohderyhmä olisivat siten sellaiset Suomeen pääsääntöisesti ensimmäistä kertaa muuttavat ja täällä työmarkkinoille pyrkivät henkilöt, joilla ei ole aiempaa asumiseen tai työskentelyyn perustuvaa liittymää Suomen sosiaaliturvaan ja joiden työmarkkinavalmiuksien tukemiseksi on tarpeen laatia kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu kotoutumissuunnitelma. Kotoutumistuen saajina voivat olla niin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset kuin kolmansien valtioiden kansalaiset, jotka tulevat Suomeen työnhakijoina.

9 luku Kotoutumistuki

1 §. *Kotoutumistuki.* Pykälässä säädettäisiin kotoutumistuesta ja sen maksamisesta maahanmuuttajalle.

Pykälän 1 momentin mukaan maahanmuuttajalle maksettaisiin kotoutumistukea työmarkkinatuen sijaan ensimmäisen kolmen vuoden aikana siitä lukien, kun hän on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Toisin kuin työmarkkinatuki kotoutumistuki ei olisi asumiseen perustuva etuus. Kotoutumistukea voidaan maksaa muiden edellytysten täytyessä riippumatta siitä, onko henkilö Suomessa asuva asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan vai ei. Tällä tavoin Suomessa laillisesti oleskelevan maahanmuuttajan perustoimeentulo olisi turvattu kotoutumistoimenpiteiden alkaessa, vaikka Suomessa asumista ja kuulumista Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan piiriin ei olisi vielä lainvoimaisesti ratkaistu. Kotoutumistuen saamisen kannalta ensisijaista on siten voimassa oleva asianmukainen oleskeluoikeus ja työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen kotoutumistoimenpiteiden mahdollisimman pikaiseksi aloittamiseksi.

Kotoutumistukea maksettaisiin siinäkin tapauksessa, että maahanmuuttajaa pidettäisiin Suomessa asuvana ja hän olisi sen vuoksi työmarkkinatuen piirissä. Jos maahanmuuttaja työllistyy siten, että hän täyttää työttömyyspäivärahan saamisen ehtona olevan työssäoloehdon, maksettaisiin hänelle työttömyyspäivärahaa. Euroopan unionin kansalaisen kohdalla oikeus työttö-

myyspäivärahaan voi syntyä jo neljän viikon työskentelyn jälkeen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukaisesti työskentely- tai vakuutuskausien rinnastamisen kautta. Toisaalta Suomeen unionin jäsenvaltiosta muuttavaan sanotun asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan henkilöön ei sovellettaisi kotoutumistukea koskevia säännöksiä, vaikka henkilö on työnhakijana täällä mutta saa työttömyysetuutta toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan.

Kotoutumistukea ei olisi suoraan sidottu kotoutumissuunnitelmaan, koska etuuden maksaminen riippuisi tällöin viranomaisten mahdollisuuksista laatia suunnitelmia. Normaaliin työnhakuprosessiin kuuluu työllistymissuunnitelman tai maahanmuuttajan kohdalle kotoutumissuunnitelman laatiminen. Työttömyysturvalaissa on sanktioitu kotoutumissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jääminen, suunnitelman laatimisesta kieltäytyminen ja suunnitelman toteuttamisen laiminlyönti. Jos maahanmuuttaja ei suostu suunnitelman laatimiseen tai ei noudatta laadittua suunnitelmaa, hän menettää oikeuden kotoutumistukeen määräajaksi. Jos menettely toistuu, hänelle asetetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n mukainen työssäolovelvoite. Käytännössä kotoutumistuen maksaminen edellyttäisi, että maahanmuuttajalla on kotoutumissuunnitelma, jota hän noudattaa.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumistuen täysi määrä olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistuen saajalle maksettaisiin lisäksi lapsikorotusta tuen saajan huollettavina Suomessa mukana olevista lapsista.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutustukea maksettaisiin tosiasiallisena Suomessa oleskelun ajalta. Muutoin kotoutumistukeen sovellettaisiin mitä työmarkkinatuesta säädetään. Siten kotoutumistukeen maksettaisiin korotusosaa siltä ajalta, jona maahanmuuttaja osallistuu työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Työmarkkinatukea koskevat odotusaika ja tarveharkinta tulisivat sovellettaviksi kotoutumistukeen. Myös työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset koskisivat kotoutumistukea.

1.2 Laki kotoutumisen edistämisestä

19 §. *Kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentulo.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kotoutumistuki kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavana etuutena.

1.3 Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta

2 luku Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen

3 a §. *Suomeen muuttaminen.* Pykälässä on säännökset Suomeen muuttamisesta ja sen vakinaisuuden arvioimisesta. Pykälän 2 momentissa on lueteltu joukko seikkoja, joita asumisen vakinaisuutta arvioitaessa voidaan pitää asumisen vakinaisuutta osoittavina. Maahantulon tarkoitusta arvioitaessa tulee ottaa huomioon henkilön olosuhteet kokonaisuutena. Momentin 2 kohdassa on säännös, jonka mukaan pakolaisen tai suojelun tarpeen perusteella taikka humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti. Säännöksen mukaan pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaminen on vain yksi niistä seikoista, joiden perusteella henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta tulisi arvioida. Soveltamiskäytännössä Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioitaessa 2 kohdan säännös on siinä mainitun henkilöryhmän kohdalla kuitenkin muodostunut yksinään määrääväksi seikaksi. Tästä seuraa, että eri maahanmuuttaja ryhmien Suomessa asumista on arvioitu eri perustein. Säännös ehdotetaan kumottavaksi. Säännöksen kumoamisen tarkoituksena ei ole tiukentaa Suomessa asumisen ja Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan piiriin pääsemisen arviointiperusteita, vaan korostaa tässä pykälässä sääde-

tyn kokonaisharkinnan merkitystä ratkaistaessa Suomessa asumisen vakinaisuutta. Säännöksen kumoamisella ei siten tavoitella esimerkiksi sitä, ettei turvapaikan Suomesta saaneen henkilön voitaisi katsoa asuvan Suomessa vakinaisesti ja kuuluvan Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvan piiriin jo oleskeluluvan myöntämisestä lukien. Tarkoituksena on, että myös kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioitaisiin samoin perustein kuin muidenkin maahanmuuttajien asumista, oli kyse Euroopan unionin kansalaisesta tai niin sanotusta kolmannen valtion kansalaisesta. Kokonaisharkinnan perusteella otettaisiin huomioon kaikki 3 a §:ssä mainitut olosuhteet ja seikat.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017, ja työttömyysturvalaki sekä kotoutumisen edistämisestä annettu laki oleviksi voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta ja oikeutta sosiaaliturvaan. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/1998 vp, s. 2/II, PeVL 18/2001 vp, s. 4/I).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesti lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksen toisen momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin ensimmäisen momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lakiehdotuksen mukaan kotoutumistuen taso olisi 90 prosenttia peruspäivärahan tasosta. Ehdotetun kotoutumistuen taso perustoimeentulon turvana on korkeampi kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu vähimmäistoimeentulon taso. Kotoutumistukea maksettaisiin kolmelta vuodelta eli yleensä kotouttamistoimenpiteiden ajalta niille maahanmuuttajille, joille maksetaan nyt työmarkkinatukea. Ehdotus ei siten vaikuttaisi perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuuteen, eikä ehdotuksen johdosta muodostuisi ryhmiä, jotka jäisivät perustoimeentuloturvan ulkopuolelle.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkielto merkitsee myös erilaisissa tilanteissa olevien samanlaisen kohtelun kieltoa. Perustuslain säännös ei edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Perustoimeentulon turva on yhteydessä perustuslain 19 §:ssä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta.

Turvajärjestelmien itsenäistä olemassaoloa ei kuitenkaan suojata perustuslailla (PeVL 60/2002 vp, s. 4/I) ja työttömyyttä koskevan sosiaalisen riskitilanteen kannalta perustoimeentuloa turvaavat järjestelmät ovat erotettu toisistaan. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä työttömyyden osalta ovat työttömyyspäivärahan peruspäiväraha, sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa ja työmarkkinatuki (PeVL16 /1996 vp, s. 1/II, PeVL 17/1996 vp, s. 2/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/I). Etuusjärjestelmät työttömyyden varalta ovat eroteltu ottaen huomioon etuuden saajan tilanteeseen vaikuttavat olosuhteet, esimerkiksi ikä ja työhistoria.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II) Perustoimeentulon osalta lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

Lakiehdotuksen tarkoituksena on maahanmuuttajien perustoimeentulon turvaaminen kotoutumisen ajalta kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestäväällä tavalla laajamittaisen maahan-tulon yhteydessä. Maahanmuuttajien perustoimeentulon turva on ennen vuotta 2015 taattu erillisellä kotoutumistuellä, jonka jälkeen erillinen kotoutumistuki lakkautettiin. Lakiehdotuksella ehdotetaan jälleen erotettavaksi maahanmuuttajille tarkoitettu etuusjärjestelmä työmarkkinatuesta. Keskeisimpänä erona olisi tuen alempi taso.

Maahanmuuttajalle myönnettävän kotoutumistuen tavoitteena on tukea kotoutumissuunnitelman mukaisesti mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiinsa osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelmia tehtäessä ja palveluita toimeenpantaessa tavoitteena on kotoutumisen ohella työelämään pääsy osana yhteiskunnan toimintaan osallistumista.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 19 §:n perustoimeentulon turvaa koskevissa esitöissä säännökseen etuuden saamisen tai määräytymisen perusteeksi ehdotettujen asumis- tai työskentelyedellytysten olevan sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11). Työttömyysturvan odotusajat, korvauksettomat määrääajat ja omavastuuajat ovat hyväksyttäviä perustuslain 19 §:n kannalta ja sosiaaliturvalainsäädännössä verrattain yleisiä. Odotus- ja omavastuuajojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia, eikä niitä saa säätää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentista johtuvien velvoitteiden kiertämiseksi (PeVL 48/2006 vp).

Ehdotettu tuki on tarkoitettu kotoutumisvaiheen tueksi ja sen kesto olisi rajattu ajaksi, jona maahanmuuttaja Suomessa oleskelunsa aikana osallistuu kotoutumistoimenpiteisiin ja kielenopetukseen sekä tutustuu suomalaiseen yhteiskuntaan. Maahanmuuttajien yleiset valmiudet työllistyä ovat usein heikkomat kuin muilla työnhakijoilla. Näistä syistä on perusteltua maksaa maahanmuuttajille kotoutumisen ajalta erilaista tukea kuin muille työnhakijoille. Ehdotus liittyy uuteen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jonka jatkumista tai kehittymistä on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Tästä syystä lain on tarkoitettu olevan voimassa määräaikaisesti.

Lakiehdotuksen kannalta merkityksellisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS63/1999) ja sen 14 artikla, joka koskee yhdenvertaista kohtelua. Pakolaissopimuksen osalta merkityksellisiä ovat 23 artiklan määräys julkisen huollon ja avustuksen antamisesta ja 24 artiklan määrää-

HE 169/2016 vp

ys sosiaaliturvasta siinä olevin rajauksin koskien etuuksia, jotka suoritetaan yksinomaan julkisista varoista. Euroopan unionin lainsäädännön osalta merkityksellinen on määritelmädirektiivin 29 artikla, jossa edellytetään jäsenvaltion varmistavan, että kansainvälistä suojelua saava henkilö saa tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin ehdoin kuin sen omat kansalaiset.

Ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tärkeänä pidetään kuitenkin, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 2 § ja 5 §:n 1 momentin 15 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 2 § osaksi laissa 1374/2014 ja 5 §:n 1 momentin 15 kohta laissa 918/2012, ja lisätään 1 luvun 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 344/2009, 1199/2009, 1388/2010, 764/2011, 1439/2011, 918/2012, 1001/2012, 1370/2014 ja 1374/2014, väliaikaisesti uusi 16 kohta ja lakiin siitä lailla 1188/2009 kumotun 9 luvun tilalle väliaikaisesti uusi 9 luku seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2 §

Etuudet

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla, työmarkkinatuella ja kotoutumistuella.

Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitettussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana. Kotoutumistukea maksetaan maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan.

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa;

16) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta, johon ei ole viimeisten kymmenen välittömästi hänen maahan muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistään edeltäneen vuoden aikana sovellettu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) nojalla Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä ja joka oleskelee maassa

muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, jos sitä edellytetään.

9 luku

Kotoutumistuki

1 §

Kotoutumistuki

Maahanmuuttajalla on työmarkkinatuen sijaan oikeus kotoutumistukeen ensimmäisten kolmen vuoden ajan siitä, kun hänet on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa. Oikeus saada kotoutumistukea ei riipu siitä, onko maahanmuuttaja 1 luvun 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla Suomessa asuva.

Kotoutumistuen täysi määrä on 90 prosenttia 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistuen saajalle maksetaan lisäksi lapsikorotusta hänen huollettavinaan Suomessa mukana olevista lapsista siten kuin 6 luvun 6 §:ssä säädetään.

Kotoutumistukea maksetaan Suomessa oleskelun ajalta. Muutoin kotoutumistukeen sovelletaan, mitä työmarkkinatuesta säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____ ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

Maahanmuuttajaan, joka on rekisteröityneenä työttömäksi työnhakijaksi tämän lain voimaan tullessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 19 §, sellaisena kuin se on laissa 1376/2014, seuraavasti:

19 §

Kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentulo

Maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta kotoutumistukea, työttömyys-etuutta tai toimeentulotukea. Oikeus kotoutumistukeen ja työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 20____ ja on voimassa 31 päivään joulukuuta
2020.

3.

Laki

asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3 a §:n 2 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 325/2009.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

1.

Laki**työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väliaikaisesti työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 2 § ja 5 §:n 1 momentin 15 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 2 § osaksi laissa 1374/2014 ja 5 §:n 1 momentin 15 kohta laissa 918/2012, ja

lisätään 1 luvun 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 344/2009, 1199/2009, 1388/2010, 764/2011, 1439/2011, 918/2012, 1001/2012, 1370/2014 ja 1374/2014, väliaikaisesti uusi 16 kohta ja lakiin siitä lailla 1188/2009 kumotun 9 luvun tilalle väliaikaisesti uusi 9 luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset**Yleiset säännökset**

2 §

2 §

Etuudet

Etuudet

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella.

Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutetuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana.

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla, työmarkkinatuella ja *kotoutumistuella*.

Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutetuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana. *Kotoutumistukea maksetaan maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

15) työllistymistä edistävällä palvelulla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa;

16) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta, johon ei ole viimeisten kymmenen välittömästi hänen maahan muuttoaan ja työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistään edeltäneen vuoden aikana sovellettu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) nojalla Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä ja joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, jos sitä edellytetään.

9 luku

Kotoutumistuki

1 §

Kotoutumistuki

Maahanmuuttajalla on työmarkkinatuen sijaan oikeus kotoutumistukeen ensimmäisten kolmen vuoden ajan siitä, kun hänet on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa. Oikeus saada kotoutumistukea ei riipu siitä, onko maahanmuuttaja 1 luvun 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla Suomessa asuva.

Kotoutumistuen täysi määrä on 90 prosenttia 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun peruspäivärahan määrästä. Kotoutumistuen saajalle maksetaan lisäksi lapsikorotusta hä-

HE 169/2016 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

nen huollettavinaan Suomessa mukana olevista lapsista siten kuin 6 luvun 6 §:ssä säädetään.

Kotoutumistukea maksetaan Suomessa oleskelun ajalta. Muutoin kotoutumistukeen sovelletaan, mitä työmarkkinatuesta säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

Maahanmuuttajaan, joka on rekisteröityneenä työttömäksi työnhakijaksi tämän lain voimaan tullessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 19 §, sellaisena kuin se on laissa 1376/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

19 §

Kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentulo

Maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti.

Ehdotus

19 §

Kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentulo

Maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta *kotoutumistukea*, työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus *kotoutumistukeen ja* työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.*