Kirsi Lamberg, Anu Wikman-Immonen

Eduskunta, hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta 14.10.2022, HE 135/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta- HE 135/2022 vp.

Yleiset huomiot

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu lakimuutos on välttämätön, koska se mahdollistaa kotouttamispalveluiden järjestämisen niissä tapauksissa, joissa tilapäistä suojelua saavalle osoitetaan kotikunta, jolloin henkilö ei ole enää kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä vastaanottolain) piirissä. Lakimuutos mahdollistaa kotoutumiskorvausten maksamisen kunnille ja hyvinvointialueille.

Hallituksen esitys kotoutumislain kokonaisuudistukseksi annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2022. Useat ehdotetut säännökset pohjautuvat keväällä 2022 lausunnoilla olleisiin ehdotuksiin. Kuntaliitto viittaa tältä osin keväällä 2022 antamiinsa lausuntoihin, ja ottaa tässä lausunnossa kantaa vain uusiin säännösehdotuksiin.

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saava ei lähtökohtaisesti saa kotikuntaa Suomessa (pl. esim. perhesuhteet, aikaisempi asuminen), koska

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

hän ei täytä kotikuntalain (201/1994) 4 §:n kotikunnan saamiselle säädettyjä edellytyksiä. Kuntaliitto on siinä käsityksessä, että kotikuntalain muutoksia tilapäistä suojelua saavien osalta ei ole valmisteilla, vaan asiassa sovelletaan voimassa olevan kotikuntalain säännöksiä.

Tilapäistä suojelua saavat ovat nyt pääasiassa vastaanottopalveluiden piirissä. Keväästä 2023 alkaen useat tilapäistä suojelua saavat voivat kuitenkin saada kotikunnan vuoden Suomessa oleskeltuaan, jolloin kunnan rooli palveluiden järjestämisessä kasvaa. Tällöin kotikuntastatuksen saanut tilapäistä suojelua saava henkilö siirtyy kotouttamislain piiriin. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että muutoksen myötä kunnissa on keväällä 2023 tilapäistäsuojelua saavia, joista osa on vastaanottolain mukaisten palveluiden piirissä, ja osa on kotouttamislain mukaisten palveluiden piirissä. Kuntien ja hyvinvointialueiden palvelujen piiriin vaiheittainen siirtyminen tulee aiheuttamaan palvelujen kuormittumista.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikki tilapäistä suojelua saavat eivät välttämättä hae kotikuntamerkintää. Osa tilapäistä suojelua saavista haluaa palata kotiseudulleen, ja tilapäisen suojelun hakemuksia ja päätöksiä perutaan. Myös kotikuntalaisuuden myötä syntyvät velvoitteet voivat olla sellaisia, jonka vuoksi kotikuntaa ei kaikissa tilanteissa katsota tarpeelliseksi hakea. Esimerkiksi useat oppivelvollisuusikäiset haluavat suorittaa peruskoulutustaan ja muita koulutuksiaan etäopetuksena Ukrainaan. Kotikunnan myötä heistä tulisi Suomessa esimerkiksi oppivelvollisia.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen tilanteeseen, jos tilapäisen suojelun suojeluun perustuvat oleskeluluvat umpeutuvat. Kotikuntalakia tulisi selkeyttää tilanteissa, joissa Suomeen ulkomailta muuttanut henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle kotikuntalaissa asetettuja edellytyksiä. Selkeyttäminen tulisi tehdä valtiovarainministeriön selvityksen kotikuntalain muutostarpeista - hanketyöryhmän loppuraportin (VM189:00/2019) pohjalta. Raportissa muun muassa ehdotetaan muutettavaksi kotikuntalakia ja verotusmenettelystä annettua lakia. Sen tavoitteena on selkeyttää kotikuntalain sääntelyä tilanteissa, joissa Suomeen ulkomailta muuttanut henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle kotikuntalaissa asetettuja edellytyksiä.

Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden järjestämiseen liittyvät muutokset vaativat toimeenpanon tukea ja tiedotusta tulevista muutoksista. Kuntien valmiudet vastata tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämiseen vaihtelevat.

Kuntaliitto kannattaa ehdotusta siitä, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut tilapäistä suojelua saava lapsi tai nuori saisi asumisen ja tuen palvelut samoin kuin ilman huoltajaa alaikäisenä maahan tullut

kiintiöpakolainen tai kansainvälistä suojelua saava lapsi tai nuori. Ehdotus selkeyttää alaikäisten ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asemaa. Ehdotukseen ryhmäkotien siirrosta kunnista hyvinvointialueille Kuntaliitto viittaa keväällä 2022 antamiinsa lausuntoihin.

Tilapäistä suojelua saaneelle voitaisiin ehdotuksen kotoutumislain 43 §:n mukaisesti osoittaa kuntapaikka sellaiseen kuntaan, jonka kanssa elinkeino-liikenne- ja ympäristökeskus on tehnyt sopimuksen kuntaan osoittamisesta tai henkilö voisi muuttaa kuntaan myös vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen tai niitä ilman. Aikaisemmin syksyllä annetuissa hallituksen esityksissä (HE 84/2022 vp, HE 208/2022 vp) on tarkennettu, että kuntaan osoittaminen koskisi lähtökohtaisesti vain haavoittuvassa asemassa olevia, jotka tarvitsevat erityistä tukea, mutta kuntapaikkaa olisi edelleen mahdollista hakea myös muille. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että vastaanottokeskuksen kuntaan muuton tukemista ei ole erikseen laissa säädetty, vaikka toimintatapa on yleinen ja suurin osa vakituisen oleskeluvan saanneista käyttää tätä menettelyä. Kuntaliitto katsoo, että vastaanottokeskuksen tehtävästä tulisi säätää laissa. Jos kuntapaikan osoittaminen tapahtuu 43 §:n mukaisessa ELY-keskuksen ja kunnan välisessä neuvottelumenettelyssä, ehdotetaan, että kunnan tulisi ennen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemää kuntaan osoittamista kuulla hyvinvointialuetta, jos kuntapaikalle osoitettavalla henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeita. Hyvinvointialueiden hallinto sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötavat ovat vasta muodostumassa. Kuntaliitto katsoo, että kuulemismenettely lisää hallinnollista työtä, joka tulisi huomioida hallituksen esityksen taloudellisissa vaikutuksissa sekä vaikutuksissa kuntiin ja hyvinvointialueisiin.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti siitä, milloin tilapäistä suojelua saavan henkilön oikeus vastaanottopalveluihin päättyy. Ehdotetun säännöksen mukaan vastaanottopalveluita voitaisiin antaa ”kohtuullinen aika” kotikunnan saamisen jälkeen. Säännöksen sanamuoto vastaa 14 §:n 2 momentin voimassa olevaa sanamuotoa. Kohtuullisen ajan kestolla on hallituksen esityksen perusteluissa täsmennetty tarkoittavan kuntapaikan löytämiseen tai asunnon etsimiseen sekä muuttoon kuluvaa aikaa, joka voi kestää useita kuukausia.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kunnilla, hyvinvointialueilla, mutta erityisesti myös vastaanottokeskuksilla on vastuu siitä, että siirtymä vastaanottopalveluista vakituisen asumisen palveluihin on sujuva. Kuntaliitto korostaa, että kunnan tulee saada tieto kaikista kuntaan muuttajista riippumatta siitä, ohjataanko muuttaja kuntapaikalle. Tiedon saaminen kunnalle on edellytys sille, että kunta voi hoitaa kotoutumisen alkuvaiheen edistämisen velvoitteet.

Tilapäistä suojelua saavat tarvitsevat neuvontaa mm. Kelan etuuksien hakemiseen vastaanottorahan lakkautuessa sekä palveluiden saamiseksi. Kotikuntastatus luo myös yksilölle velvollisuuksia, joista tulee kootusti tiedottaa (mm. yleinen verovelvollisuus, oppivelvollisuus). Asiakkaan majoitus päättyy riippumatta siitä, asuuko hän vastaanottokeskuksen tiloissa vai yksityismajoituksessa. Tässä yhteydessä tarvitaan vuokra-asunnon hakemista ja vuokrasopimuksen solmimista koskevaa neuvontaa. Käytännössä monet perheet muuttavat paikkakunnalta toiselle jättäessään vastaanottopalvelut. Jos lasten varhaiskasvatuksen tai koulunkäynnin kannalta on perusteltua ajoittaa perheiden muutot lukukausien väliin, se kannattaa mahdollistaa ja huomioida lain toimeenpanon suunnittelussa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että perhekuntien sisällä voi olla eriaikaisuutta siitä, milloin kotikunnan saamisen edellytykset täyttävät. Ehdotuksen säännöksen soveltaminen ei saa aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita. Kuntaliitto esittää, että säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin, että säännöstä tulee soveltaa suppeasti, ja huomioida perhetilanne, jotta perheenjäsenet eivät joudu erilleen toisistaan. Perheenjäsenten eritahtinen kotikuntalaisuuden hakeminen voi vaikeuttaa perheen sujuvaa siirtymää asuinkuntaan. Tilanteensa hahmottamiseksi perheet tarvitsevat myös tässä tietoa ja neuvontaa.

Julkisen talouden vaikutukset

Kotikuntaoikeuden saamisen jälkeen palveluiden järjestämisvastuu siirtyy vahvemmin kunnille ja hyvinvointialueille. Myös niistä aiheutuvat kustannukset siirtyvät kuntien ja hyvinvointialueiden maksettaviksi. Kuntien korvaukset maksetaan lähtökohtaisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta kahden vuoden viiveellä. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen sekä kunnan maksamaan toimeentulotuen valtionosuusrahoitus maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. Osa valtionosuuksista maksetaan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksena.

Kuntaliitto arvioi, että kotikunnan saaminen nostaa maahantulosta ja järjestettävistä palveluista sekä etuuksista syntyvää kokonaiskustannusta verrattuna tilapäisen suojelun statukseen. Kotikuntastatuksesta tulevat lisäoikeudet/velvollisuudet yksilölle olisivat kunnan kotoutumispalveluiden lisäksi ainakin subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, sekä oppivelvollisuuden laajentumisen myötä laajentunut maksuton oppivelvollisuuskoulutus 20 ikävuoteen asti sekä oikeus saada sosiaali- ja terveyspalveluita. Oppivelvollisuuden uudistumisen myötä kunnilla on laaja oppivelvollisten ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisuuden suorittamisesta. Lisäksi kotikuntastatus tuo tilapäistä suojelua saavat yleisen verovelvollisuuden piiriin, mikä lisää kunnan verotuloja. Tilapäisen suojelun saaneiden henkilöt ovat pääasiallisesti lapsia ja naisia. Onkin oletettavaa, että varhaiskasvatuksen ja opetukseen/koulutukseen liittyvät järjestämisen kustannukset kasvavat. TE-palvelut tulevat työllisyyden kokeilukunnille hoidettavaksi. Lisäksi kotikuntastatus tuo täyden oikeuden kaikkiin muihin kunnan palveluihin.

Kotoutumislain mukaiset palvelut eivät kuulu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain soveltamisalaan eikä voimassa oleva kotoutumislaki mahdollista valtion korvausten maksamista kunnille ja hyvinvointialueille tilapäistä suojelua saaville järjestetyistä palveluista. Tilapäistä suojelua saavat eivät kuulu kustannusten korvausten osalta kotouttamislain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta kunnalle maksettavaa laskennallista korvausta lain 9 §:n mukaisen alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Kuntaliitto kannattaa ehdotusta, että tilapäistä suojelua saavien kotouttamislain mukaisten palveluiden järjestämisestä maksettaisiin korvaus kunnille. Niissä kunnissa, joissa Ukrainasta paenneita on paljon, on varauduttava lisääntyvään henkilöstötarpeeseen ainakin työllisyyttä ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisessä, mikäli useat tilapäistä suojelua saavat hakevat kotikuntaa. Näitä kustannuksia kotouttamislain kustannusten korvaus ei kuitenkaan kata tai hallituksen esitys muutoinkaan huomioi.

Hallituksen esityksen Viranomaisvaikutukset 4.2.2 luvussa mainitaan, että lisärahoitus edesauttaisi kuntia ja hyvinvointialueita järjestämään palveluita tilapäistä suojelua saaville ja muille maahanmuuttajille, sillä laskennalliset korvaukset eivät ole ”korvamerkittyjä” tai sidottuja kyseiseen henkilöön. Kuntaliitto tulkitsee, että esityksen tarkoitus on rahoittaa kotouttamislain mukaisilla korvauksilla sekä palveluiden järjestäminen että hallinnollinen lisätyö. Kuntaliitto muistuttaa, että laajenevissa ja uusissa tehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 §:n mukaisesti.

Hallituksen Julkisen talouden suunnitelman (2023–2026) päätöksen pöytäkirjamerkinnän (5.4.2022) mukaisesti hallitus korvaa pakolaisten palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille tilapäisen suojelun käyttöönotosta lähtien.

Kustannuksia on korvattu vuonna 2022 lisätalousarviomenettelyssä. Tilapäistä suojelua saavat ovat lähtökohtaisesti lapsia ja nuoria. Sisäministeriön arvion mukaan tänä vuonna ukrainalaisia voi tulla Suomeen jopa 40 000 - 80 000. Kotikuntalaisuuden myötä kunnille syntyy järjestämisvelvollisuus järjestää mm. varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta, joiden valtionosuusrahoitus maksetaan kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoituksena. Valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa valtakunnallisesti vastuu peruspalveluiden kustannuksista kasaantuu kunnille. Esimerkiksi vuonna 2022 peruspalveluiden valtionosuusprosentti on 23,59. Vuoden 2023 valtion talousarviossa peruspalvelujen valtionosuusprosentti valtionosuusprosentti alenee 22,10 prosenttiin, mikä entisestään tältäkin osin lisää kunnan rahoitusvastuuta peruspalvelujen toteuttamisen suhteen. Johtuen tilapäistä suojelua saavien profiilista, palvelutarve ja kustannukset keskittyvät varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetukseen. Kuntaliitto pitää tarpeellisena arvioida lisämäärärahatarpeita talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Kuntaliitto esittää, että tilapäistä suojelua saavien osalta tulisi arvioida korvausjärjestelmän täydentämistä.

Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on aikuisten maahanmuuttajien tärkein kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen väline. Myös tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten mahdollisuuksia työllistyä on voitava tukea. Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että valtion talousarvioehdotuksessa kotoutumiskoulutuksen määrärahoja korotetaan huomioimaan myös tilapäistä suojelua saavien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jarkko Huovinen
johtaja, elinvoima ja talous

Kirsi Lamberg
lakimies, lakiyksikkö