Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Vastine
18.10.2022

VN/ /17/2022-TEM-114

VASTINE 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)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää hallintovaliokuntaa kirjallisesta vastinepyynnöstä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (1386/20210, *kotoutumislaki*) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (746/2011, *vastaanottolaki*). Vastineessa keskitytään Suomen Kuntaliiton asiantuntijalausuntoon. Suomen Kuntaliitto kannattaa esitystä ja pitää sitä välttämättömänä.

Kuntaanosoittaminen

Kuntaliitto esittää, että vastaanottokeskuksen tehtäviä henkilön siirtyessä kuntaan itsenäisesti tulisi täsmentää lain tasolla. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tilapäistä suojelua saaville annetaan ohjausta ja neuvontaa kuntaan siirtymiseen liittyvissä asioissa. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään täsmennettävän eri viranomaisten roolia kuntaanosoittamisessa. Kyseisessä säännöksessä tuotaisiin esiin vastaanottokeskuksen rooli tehdä esitys kuntaanosoitettavasta henkilöstä ELY-keskukselle, sekä vastaanottokeskuksen rooli tukea henkilöitä itsenäisessä siirtymisessä kuntaan. Vastaanottokeskus antaa henkilölle tietoa esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen palveluihin hakeutumisesta ja auttaa tarvittaessa etuushakemuksen täyttämisessä. Lisäksi vastaanottokeskus ohjaa ja neuvoo henkilöä kohtuuhintaisen vuokra-asunnon etsimisessä, vuokrasopimuksen tekemisessä sekä mm. tarvittavan kotivakuutuksen ja sähkösopimuksen tekemisessä. Vastaanottokeskus myös ohjaa perheet kunnan palveluihin saamaan tukea varhaiskasvatuspaikan hakemiseen ja koulupaikan hakemisessa, mikäli perhe muuttaa toiselle paikkakunnalle.

Kuntaliiton mukaan siirtymä vastaanottokeskuksesta tulee olla sujuva ja kunnan tulisi saada tieto kaikista kuntaan muuttajista riippumatta siitä, osoitetaanko henkilö kuntaan ns. kuntapaikalle vai muuttako henkilö itsenäisesti. Jo voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunta saa esimerkiksi vastaanottokeskukselta lain 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetusta henkilöstä (esim. kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä) välttämättömät tiedot kunnan kotoutumislain 2, 5 ja 6 luvussa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten. Ensinnäkin kunta saa tiedot kuntaan osoitettavista henkilöistä kyseistä prosessia varten. Kunta pystyy myös näkemään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä olevat

tiedot kunnassa asuvista laskennallisen korvauksen piiriin kuuluvista henkilöistä. Lisäksi kunta saa Kansaneläkelaitokselta tiedot toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista, jotta kunta voi laatia heille alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakisääteistä velvollisuutta laatia alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelmaa jokaiselle kansainvälistä suojelua saavalle. Jos henkilötietojen käsittelytarkoitus puuttuu, ei voida pitää perusteltuna EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja muun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valossa, että vastaanottokeskuksella olisi velvollisuus toimittaa henkilötietoja kunnalle.

Maahanmuuttovirasto, vastaanotto- ja järjestelykeskukset sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimivat lakisääteiseen tehtäväänsä perustuen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän sekä vastaanottojärjestelmän potilasrekisterin rekisterinpitäjänä. Asiankäsittelyjärjestelmään tai potilasrekisteriin rekisteröidyn henkilö- ja asiakas- sekä potilastietoja voidaan luovuttaa muille viranomaisille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojen luovutus voi perustua rekisteröidyn suostumukseen tai lakisääteiseen oikeuteen saada kyseisiä tietoja. Vastaanottokeskus pyytää kaikilta kuntaan siirtymässä olevilta henkilöiltä suostumuksen asiakas- ja potilastietojen siirtämiseen kunnalle ja jatkossa myös hyvinvointialueelle. Kunnan tai hyvinvointialueen tulee pyytää näitä tietoja siltä vastaanottokeskukselta, jonka asiakkaana henkilö on ollut.

Kuntaliiton mukaan kuntaanosoittamista koskeva kuulemismenettely lisää hallinnollista työtä, joka tulisi huomioida hallituksen esityksen taloudellisissa vaikutuksissa sekä vaikutuksissa kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Kuulemismenettely koskee sekä kunnan ja ELY-keskuksen välistä sopimusta että sellaisten henkilöiden kuntaanosoittamista, joilla on ilmeisiä sote-palveluiden tarpeita. Kuulemismenettely on varsin kevyt prosessi, jonka ei arvioida aiheuttavan merkittävää hallinnollista taakkaa ja voidaan hoitaa nykyisillä resursseilla. Kuuleminen olisi osa kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden varmistamiseksi, palvelujen yhteensovittamiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi.

Kuntaliitto pitää tärkeänä myös, että tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden järjestämiseen tarjotaan toimeenpanon tukea ja tiedotusta tulevista muutoksista. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee ohjeistusta kunnille, hyvinvointialueille ja TE-toimistoille tulevista muutoksista. Työ- ja elinkeinoministeriö järjestää myös useita sidosryhmätilaisuuksia, joissa eri viranomaisille ja muille kotoutumisen edistämisen toimijoille kerrotaan esitetyistä muutoksista. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä ELY-keskusten kanssa valmistellut toimeenpanon tueksi erilaisia lomakkeita ja ohjeistusta kunnille ja hyvinvointialueille. Toimeenpanossa keskeistä on myös tilapäistä suojelua saaville itselleen tarjottava tieto. Ministeriöt valmistelevat kuntiin siirtymiseen ja kotikuntaan liittyvää asiakasviestintää sekä poikkihallinnollisena yhteistyönä että kukin omalla hallinnonalallaan. Sisäministeriö koordinoi eri hallinnonalojen viestintää tilapäistä suojelua hakevien kuntaan siirtymisen osalta. Tavoitteena on, että tiedotus on mahdollisimman selkeää ja yhdenmukaista.

Vastaanottolain muutos

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että tilapäistä suojelua saavat voivat täyttää eri aikoina kotikuntalain edellytykset kotikunnan hakemiselle ja etteivät he kaikki välttämättä hae kotikuntamerkintää. Kuntaliitto tuo esiin,

etteivät esimerkiksi perheenjäsenet saisi joutua erilleen toisistaan. Vastaanottolain muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että tilapäistä suojelua saava ei saa päällekkäisiä palveluja eri järjestelmistä ja että vastaanottopalveluja ei anneta pitempään kuin on välttämätöntä. Samalla turvataan se, että vastaanottopalveluja annetaan kuitenkin aina siihen saakka, kunnes henkilö saa tarvitsemansa palvelut ja etuudet kunnalta, hyvinvointialueelta tai Kansaneläkelaitokselta. Myös perheenjäsenten eriaikainen kotikunnan saaminen voidaan huomioida, kun arvioidaan kohtuullista aikaa vastaanottopalveluiden tarjoamisessa. Vastaanottojärjestelmässä ja kunnissa asuu jo tällä hetkellä useita perheitä, joista osalla on kotikuntamerkintä ja osalla ei. Palvelujärjestelmässä huomioidaan perheenjäsenten erilaiset oikeudet palveluihin, eikä perheitä missään tilanteissa eroteta toisistaan.

Palveluiden rahoitus

Kuntaliitto tuo esiin lausunnossaan, että kotikunnan omaavien tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtyminen kunnan palveluihin edellyttää resursseja erityisesti varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetukseen ja kuntakokeiluun osallistuvien kuntien osalta TE-palveluihin. Kuntaliitto tuo esiin, että kuntien korvaukset maksetaan lähtökohtaisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta kahden vuoden viiveellä. Kuntaliitto pitää tarpeellisena arvioida lisämäärärahatarpeita talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Tällä hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta kotikunnan saamisen edellytyksiin eikä siihen, mihin peruspalveluihin kotikunnan myötä on oikeutettu. Tällä esityksellä ei siten esitetä muutoksia myöskään kunnan peruspalveluiden rahoitukseen.

Valtioneuvostossa on valmisteilla myös muita tilapäistä suojelua saavien palveluita koskevia esityksiä. Esimerkiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamista tilapäistä suojelua saavien osalta valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Lisäksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 159/2022 vp) mukaan lakiin lisättäisiin säännökset valtion erityisavustuksesta muun muassa tilapäistä suojelua hakevien ja saavien lasten varhaiskasvatukseen. Lakimuutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023. Esityksen tavoitteena on kannustaa kuntia järjestämään varhaiskasvatusta myös tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille sekä paperittomille lapsille.

Kuntaliitto kannattaa ehdotusta, että kotikunnan omaavien tilapäistä suojelua saavien kotoutumislain mukaisten palveluiden järjestämisestä maksettaisiin korvaus kunnille. Kuntaliitto tuo kuitenkin esiin kuntien kasvavan henkilöstötarpeen. Tällä esityksellä ei esitetä henkilöstöresursseja kuntiin, mutta laskennallista korvausta maksetaan lain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaisten henkilöiden, jatkossa myös kotikunnan omaavien tilapäistä suojelua saavien, ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Laskennallinen korvaus ei ole ”korvamerkittyä” eikä sidottu tiettyyn henkilöön tai palveluun, joten sillä voi kattaa myös kotoutumispalveluiden henkilöstökuluja kunnissa. Henkilöstön palkkaamiseen ei myönnetä erillisiä resursseja kotoutumislain nojalla.

Kuntaliitto tuo esiin kotoutumiskoulutuksen tärkeyden myös tilapäistä suojelua saavien kotoutumiselle ja esittää, että valtion talousarvioehdotuksessa kotoutumiskoulutuksen määrärahoja korotetaan huomioimaan myös tilapäistä suojelua saavien kotoutumisen ja työllistymisen edistämi-

nen. Tilapäistä suojelua saavat voivat jo nyt ilmoittautua työttömiksi työnhakijoiksi ja ovat siten oikeutettuja lainmukaisiin työllisyyttä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnan on laadittava alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma henkilölle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Tilapäistä suojelua saavan mahdollisuutta saada toimeentulotukea ei säädetä kotoutumislaissa, joten tällä hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta siihen, tuleeko tilapäistä suojelua saavalle laatia alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma. Kunta voi kuitenkin laatia alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman myös muulle henkilölle, jonka katsotaan sitä tarvitsevan. Alkukartoituksen laatimisesta kunta saa kertaluonteisen laskennallisen korvauksen. Kotoutumiskoulutukseen osallistutaan lähtökohtaisesti, jos siitä on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Esityksellä ei ole vaikutusta siihen, laaditaanko tilapäistä suojelua saaneille alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma eikä siihen, osallistuvatko he kotoutumiskoulutukseen. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi kuitenkin TE-palvelujen asiakkaiksi ilmoittautuneiden tilapäistä suojelua saavien määrän arvioidessaan TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden resurssitarpeita sekä kotoutumiskoulutuksen määrärahoja vuodelle 2023.

Tilapäinen suojelu ja kotikuntalaki

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen tilanteeseen, jos tilapäiseen suojeluun perustuvat oleskeluluvat umpeutuvat. Kuntaliiton mukaan valtiovarainministeriön tulisi selkeyttää kotikuntalakia tilanteissa, joissa Suomeen ulkomailta muuttanut henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle kotikuntalaissa asetettuja edellytyksiä. Kyseinen huomio ei liity käsillä olevaan hallituksen esitykseen.

Mira Sinkkonen
johtava asiantuntija

Antti Kaihovaara
johtava asiantuntija