

9.8.2022

443/03.01.00/2022

431/03.01.00/2022

Kirsi Lamberg, Anu Wikman-Immonen

Työ- ja elinkeinoministeriö, Sisäministeriö

VN/18750/2022 ja VN/18750/2022-SM-11

Hallituksen esitys luonnoksesta kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (tilapäinen suojelu) VN/18750/2022 ja VN/18750/2022-SM-11**Yleiset huomiot**

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua. Kuntaliitto antaa lausuntonsa sekä sisäministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksiin, joista hallituksen esitys tulee koostumaan.

Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu lakimuutos on välttämätön, koska se mahdollistaa palveluiden järjestämisen myös 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 vastaanotolain) piirissä. Lakimuutos mahdollistaa kotoutumiskorvausten maksamisen kunnille ja hyvinvointialueille.

Kuntaliitto pitää valitettavana, että hallituksen esityksen lausuntokierros on ajoitettu kesälomakauden alkuun. Kunnilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus ottaa kantaa kuntien talouden ja tehtävien kannalta merkittäviin hallituksen esityksiin. Budjettilakien valmistelun toimiva aikatauluttaminen on osa hyvää lainvalmistelua. Myöskään kahden erillisen lausuntokierroksen järjestämistä hallituksen esityksestä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

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 hän ei täytä kotikuntalain (201/1994) 4 §:n kotikunnan saamiselle säädetyjä edellytyksiä. Kuntaliitto on siinä käsityksessä, että kotikuntalain muutoksia tilapäistä suojelua saavien osalta ei ole valmisteilla.

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 tilapäistä suojelua 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.

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- ja ympäristökeskus on tehnyt sopimuksen kuntaan osoittamisesta tai henkilö voisi muuttaa kuntaan myös vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen tai niitä ilman. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että

vastaanottokeskuksen kuntaan muuton tukemista ei ole erikseen laissa säädetty, vaikka toimintatapa on yleinen ja suurin osa vakituisen oleskeluvan saaneista 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 kestoa ei kuitenkaan ole määritelty hallituksen esityksessä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kunnilla, hyvinvointialueilla, mutta erityisesti myös vastaanottokeskuksilla on vastuu siitä, että siirtymä vastaanottopalveluista vakituisen asumisen palveluihin on sujuva. 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). Majoitettu asiakas - riippumatta siitä, asuuko hän vastaanottokeskuksen tiloissa vai yksityismajoituksessa - on velvollinen järjestämään itselleen asunnon, kun vastaanottopalveluihin sisältyvä majoitus päättyy. Käytännössä tämä lisää perheiden muuttoa paikkakunnalta toiselle. Vuokra-asuntojen saatavuus on hyvä kaupungeissa, erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla, minne muutot myös painottuvat. 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, joissa mahdollinen häätö toteutettaisiin osan perheenjäsenten kohdalla. Kuntaliitto esittää, että säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin, että säännöstä tulee soveltaa suppeasti, ja huomioida perhetilanne, jotta perheenjäsenet eivät joudu erilleen toisistaan.

Julkisen talouden vaikutukset

Kotikuntaoikeuden saamisen jälkeen palveluiden järjestämismääräyksen vastuu 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 varhaiskasvatukseen 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 terveystilapäisiä palveluita. 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 pääasiassa lapsia ja naisia. Onkin oletettavaa, että varhaiskasvatukseen ja opetukseen/koulutukseen liittyvät järjestämisen kustannukset kasvavat. TE-palvelut tulevat työllisyyden kokeilukunnille hoidettavaksi. Lisäksi kotikuntastatus tuo oikeuden 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.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksen Taloudelliset vaikutukset 4.2.1 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. Ilmauksesta jää epäselväksi se, onko tarkoitus rahoittaa kotouttamislain mukaisilla korvauksilla sekä palveluiden järjestäminen että hallinnollinen lisätyö. Lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan, että *"Edellytyksenä kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuvien kotouttamislain mukaisten kustannusten korvaamiselle on, että rahoituksesta päätetään valtion talousarviovalmistelun yhteydessä"*. Hallituksessa esityksessä ei mainita määräytykö korvaus lakiin perustuen toteutuneiden kustannusten mukaisesti vai ennalta määritellyn valtiontalousarvion määrärahan puitteissa. Kuntaliitto pyytää jatkovalmistelussa täsmentää edellä mainittua, ja 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. Nyt käsitteilyssä olevan valtion talousarvion osalta peruspalvelujen valtionosuusprosentti vaikuttaa edelleen pienenevän mikä entisestään tältäkin osin lisää kunnan rahoitusvastuuta peruspalvelujen toteuttamisen suhteen. Johtuen tilapäistä suojelua saavien profiilista, palvelutarve ja kustannukset keskittyvät varhaiskasvatukseen 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.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jarkko Huovinen
johtaja, elinvoima ja talous

Kirsi Lamberg
lakimies, lakiyksikkö