

Lausunto

15.07.2022

Asia: VN/18750/2022

Hallituksen esitys kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (tilapäinen suojelu)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä 2 §:ssä ehdotettua soveltamisalan laajentamista koskemaan henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 § nojalla (tilapäinen suojelu). Tilapäistä suojelua saaviin sovellettaisiin kuntaan osoittamista koskevaa sääntelyä vastaavasti kuin kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin.

Helsingin kaupunki pitää myös myönteisenä 27 §:ssä esitettyä muutosta, jonka mukaan 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.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että kuntaan osoittamista käsittelevä 43 § vaatii tarkennuksia epäselvyyksien ja ristiriitaisuuksien vuoksi. Lakiehdotus ei sisällä kuvausta oleskeluluvan saaneiden tilanteesta kuntiin itsenäisesti tai tuetusti siirtymisen jälkeen eikä huomioi vakiintumattoman asumistilanteen vaikutuksia henkilön tai perheen kotoutumiselle. Lakiehdotuksessa ei myöskään tarkemmin kuvata niitä menettelyjä, joilla henkilön haavoittuva asema voidaan riittävällä tasolla tunnistaa. Helsingin kaupunki korostaa myös, että lakiehdotuksen valmistelussa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota hyvinvointialueiden mahdollisuuksiin vastata sen alueen kuntien erilaisten vastaanottosopimusten aiheuttamiin sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeiden kasvuun.

Valtion kunnalle tai hyvinvointialueelle maksamiin korvauksiin liittyvä 44 § vaatii täsmentämistä. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota laskennallisten korvausten määräytymiseen sekä valtiosuusjärjestelmän vieraskielisyyden perushintaan, jotka ovat riittämättömiä. Esityksessä myös

tunnistetaan epäkohta, joka seuraa sitä, että valtionosuusrahoitus maksetaan noin kahden vuoden viiveellä. Helsingin kaupunki korostaa, että korvausjärjestelmää tulee täydentää tämän vuoksi.

Korvausten käsittelyyn lakiehdotuksen 44 §:ään liittyvässä perusteluissa esitetään lisäresursseja ELY-keskuksille ja KEHA-keskukseen, mutta kuntien katsotaan selviytyvän nykyisillä resursseilla. Tämä on selkeä epäkohta esityksessä, ja Helsingin kaupunki vaatii, että kuntien resursseja korvausten hakemiseksi tulee tarkastella niin, että ne ovat riittävällä tasolla.

Perustelut

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta koskemaan tilapäistä suojelua.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (kotoutumislaki) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (vastaanottolaki). Vastaanottolakia koskeva lakiehdotus on tulossa lausuntokierrokselle myöhemmin heinäkuussa 2022.

Soveltamisala

Suomeen on saapunut noin 30 000 Ukrainasta sotaa pakenemaan joutunutta henkilöä, joille on myönnetty tilapäistä suojelua. Sisäministeriö on arvioinut, että Suomeen saapuu vuoden 2022 aikana 40 000–80 000 henkilöä, joille myönnetään tilapäistä suojelua. Tilapäinen suojelu perustuu EU: tilapäisen suojelun direktiiviin, ja se tuli voimaan 4.3.2022. Tilapäistä suojelua sovelletaan Ukrainan sodan myötä Suomessa nyt ensimmäistä kertaa. Tilapäisen suojelun myöntäminen mahdollistaa sen, että suojelua voidaan tarjota rajatulle joukolle nopeassa ja turvapaikkamenettelyä kevyemmässä prosessissa. Tällä hetkellä tilapäistä suojelua saavat ovat vastaanottolain piirissä, mutta kevästä 2023 alkaen kotikunnan saamisen myötä kunnan ja muiden viranomaisten rooli heidän palveluidensa järjestämisessä kasvaa. Kotikuntaoikeuden saamisen jälkeen palveluiden järjestämisvastuu ja niistä aiheutuvat kustannukset siirtyvät kuntien ja hyvinvointialueiden maksettaviksi.

Helsingin kaupunki kannattaa lakiehdotuksen tavoitetta, jossa tilapäistä suojelua saaviin sovellettaisiin kuntaan osoittamista koskevaa sääntelyä vastaavasti kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin. Siten turvattaisiin tilapäistä suojelua saavien palveluiden sujuva jatkuvuus, varmistettaisiin tilapäistä suojelua saavien asumisen järjestäminen kunnassa sekä

turvattaisiin ilman huoltajaa maassa asuvien tilapäistä suojelua saavien lasten ja nuorten asuminen ja tuki. Lakiehdotuksen tarkoituksena on myös mahdollistaa kustannusten korvaaminen kunnille valtion varoista tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämiseksi sekä mahdollistaa kotoutumislaissa säädetty kuntaan osoittaminen myös tilapäistä suojelua saavien henkilöiden osalta. Helsingin kaupunki haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota tilapäistä suojelua saavan heikompaan asemaan verrattuna yksilöllistä kansainvälistä suojelua saavaan nähden ja pitää sen vuoksi tärkeänä, että tilapäisen suojelun myöntämisen vaikutusten arviointia toteutetaan systemaattisesti ja tarvittaessa myös toteutetaan muita lainsäädännöllisiä muutoksia.

Kuntaan osoittaminen

Lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi kotoutumisen edistämisestä annettua lakia vastaamaan paremmin nykytilaa, jossa suurin osa oleskeluluvan saaneista turvapaikan hakijoista ei muuta kuntapaikoille, vaan muuttaa kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen tai itsenäisesti.

Ehdotuksessa tuodaan esille se, että nykytilanteessa kuntapaikkoja ei ole ollut riittävästi nykyisen lain mukaisen kuntaan osoittamisen toteuttamiseksi. Kuntapaikkojen riittämättömyyden vuoksi oleskeluluvan saaneiden kuntaan muuttoa on tuettu kehittämällä vastaanottokeskusten kuntaan muuton tukitoimia ja toisaalta kannustamalla itsenäiseen kuntaan muuttoon. Lakiehdotuksen mukaan vain osa kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä on haavoittuvassa asemassa ja sen johdosta tukitoimenpiteiden tarpeessa. Jatkossa kuntaan osoittaminen ja kuntapaikkojen myöntäminen (ts. asunnon järjestäminen kuntaan muuttavalle) kohdennettaisiinkin vain heille. Haavoittuvassa asemassa olevina pidetään mm. kiintiöpakolaisia, alaikäisenä ilman huoltajaa tulleita, sairaita, vammaisia, ikääntyneitä sekä yksinhuoltajaperheitä. Ehdotuksessa tuodaan myös esille, ettei kaikki itsenäisesti kuntaan muuttavat koe vastaanottokeskuksen tukitoimia tarkoituksenmukaisiksi ja että käytännössä suuri osa luvan saaneista turvapaikanhakijoista on asunut yksityismajoituksessa vastaanottokeskuksen ulkopuolella jo hakemusvaiheessa.

Lakiehdotus ei sisällä kuvausta oleskeluluvan saaneiden tilanteesta kuntiin itsenäisesti tai tuetusti siirtymisen jälkeen eikä huomioi vakiintumattoman asumistilanteen vaikutuksia henkilön tai perheen kotoutumiselle. Usein kuntaan muuttavan ensimmäinen asunto on epätarkoituksenmukainen. Liian ahtaassa tai kalliissa tai määräaikaisesti vuokratussa asunnossa asumisella on vaikutuksia mm. lapsiperheiden arjen sujuvuuteen ja lasten koulunkäyntiin. Etenkin tuttaviansa ja sukulaistensa luona turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana majoittuneiden henkilöiden asumisen vakiintuminen vie aikaa ja altistaa myös hyväksikäytölle. Merkittävä osa heistä käytännössä ”muuttaa” kuntaan asunnottomana.

Henkilö voi myös tarvita kuntaan muuttaessaan asumis- tai hoivapalveluja, joiden järjestämisvastuu kuuluu hyvinvointialueelle. Se, että henkilö ei koe vastaanottokeskuksen tukitoimia tarkoituksenmukaisiksi, ei välttämättä kerro henkilön tuen tarpeista vaan vastaanottokeskusten riittämättömistä palveluista. Merkittävää osaa yksityismajoittuneista henkilöistä ei kyetä riittävästi tapaamaan vastaanottokeskusten sosiaalipalveluissa. Lakiehdotuksessa ei tarkemmin kuvata niitä menettelyjä, joilla henkilön haavoittuva asema voidaan riittävällä tasolla tunnistaa.

Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskus sopii kuntapaikalle osoittamisesta kunnan kanssa. Kunnan tulisi ennen kuntaan osoittamista kuulla hyvinvointialuetta, jos kuntapaikalle osoitettavalla henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeita. Kuulemisen tarkoituksena ei kuitenkaan olisi neuvotella kunnan ja hyvinvointialueen välillä kunnalle esitetyn henkilön kuntapaikalle vastaanotosta vaan tukea kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä.

Lakiehdotuksen valmistelussa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota hyvinvointialueiden mahdollisuuksiin vastata sen alueen kuntien erilaisten vastaanottosopimusten aiheuttamiin sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeiden kasvuun. Kun jatkossa hyvinvointialueilla eri kunnat sopivat pakolaisten vastaanotosta ELY-keskuksen kanssa, voi joillekin hyvinvointialueille syntyä suurempaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen tarvetta kuin toisille. Hyvinvointialueiden tulisikin olla kuntaan osoittamisessa yhtäläinen neuvotteluosapuoli kuin kuntakin ja hyvinvointialueiden voimavarojen riittävyys varmistaa. Hyvinvointialueen pelkkä kuuleminen on siten riittämätön toimenpide kuntaan osoittamisen menettelyjen uudistamisessa. Lisäksi lakiehdotus on sisällöltään ristiriitainen, kun jatkossa kuntaan osoittaminen kohdennettaisiin nimenomaan haavoittuvassa asemassa oleville, joilla jo määritelmällisesti asemastaan johtuen on tavanomaista suurempi tarve sosiaali- ja terveyspalveluilla. Kuitenkaan kunnan ei olisi säädösehdotuksen mukaan kuultava hyvinvointialuetta kaikista kuntaan esitettyjen henkilöiden vastaanottamisesta. Ehdotuksessa jää epäselväksi mikä on sellainen haavoittuva asema, jossa henkilöllä ei olisi ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeita. Jatkossa on etenkin vastaanottojärjestelmän ja hyvinvointialueiden yhteistyön tukemiseen kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta kaikki oleskeluluvan saaneet ja kuntaan muuttavat saavat myös riittävän ohjauksen ja neuvonnan hyvinvointialueiden palveluista.

Valtion korvaus kunnalle tai hyvinvointialueelle

Voimassa oleva kotoutumisen edistämisestä annettu laki ei mahdollista valtion korvauksia tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden järjestämisestä. Palveluiden turvaamiseksi lakiehdotuksessa esitetään, että tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämisestä voitaisiin maksaa valtion korvauksia kunnille ja hyvinvointialueille samoin kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavan henkilön palveluiden kustannuksia korvataan.

Kustannuksia korvataan laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Tilapäistä suojelua saavat eivät kuulu kustannusten korvausten osalta lain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta kunnalle maksettavaa laskennallista korvausta lain 9 §:n mukaisen alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Mikäli tilapäistä suojelua saavat lisättäisiin kotoutumislain mukaisten muiden kustannusten korvausten piiriin, kunnalle voitaisiin maksaa laskennallista korvausta heidän ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Laskennallinen korvaus alle 7-vuotiaista on 6845 euroa/vuosi ja 7 vuotta täyttäneistä 2300 euroa/vuosi. Tilapäistä suojelua saavien osalta laskennallista korvausta maksettaisiin kolmen vuoden ajan. Todellisten kustannusten mukaan korvattaisiin toimeentulotuki enintään kolmen vuoden ajalta, tulkkauksen järjestäminen ilman aikarajaa sekä paluumuuton tukeminen. Lisäksi kunnalle korvataan ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten hoivasta ja

huolenpidosta aiheutuvia kustannuksia, kunnes nuori täyttää 25 vuotta, kuitenkin enintään 10 vuoden ajalta.

Koivu Miia
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia