

Asia: VN/31974/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisessa asiassa.

Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kotoutuminen liittyy olennaisesti Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten toimintaan. Kiintiöpakolaisten osalta Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettuja lakimuutoksia perusteltuina. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta Maahanmuuttovirasto pitää myös esitystä kokonaisuutena oikeansuuntaisena, mutta katsoo, että esitystä olisi vielä hyvä tarkentaa muun muassa vastaanottokeskusten vastuiden osalta.

Käytännön näkökohtiin liittyen Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

Määritelmät ja termit:

Maahanmuuttovirasto pitää tarpeellisena, että TEM:n johdolla on laadittu kotoutumisen sanasto. Maahanmuuttovirasto katsoo kuitenkin, että ehdotettuja määritelmiä ja käytettyjä termejä olisi syytä vielä tarkentaa.

Esityksessä on ehdotettu 3 § 14 kohtaan seuraavaa:

"Tässä laissa tarkoitetaan:

14) kuntaan ohjaamisella menettelyä, jossa 41 §:ssä määritellyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka vastaanottokeskus ohjaa henkilön kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksi käyttäen tai itsenäisesti."

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esityksessä käytetty käsite kuntaan ohjaaminen on jokseenkin ongelmallinen. Perusteluissa tuodaan esille, että kuntaan ohjaamisen käsite korvaisi aiemmin käytetyn käsitteen kuntaan osoittaminen. Ehdotus kuitenkin laventaa käsitettä siten, että kuntaan ohjaaminen kattaisi myös henkilöiden siirtymisen kuntiin itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen. Paikoin perustelutekstissä käsitettä kuitenkin käytetään myös vanhassa,

suppeammassa merkityksessä tarkoittamaan vain kuntapaikalle osoittamista. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että niissä kohdissa, kun selkeästi puhutaan pelkästään kuntapaikalle ohjaamisesta, perusteluissa käytettäisiin tätä käsitettä asian selkeyttämiseksi.

Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että kuntapaikalle osoittaminen on vain yksi tapa, jolla vastaanottokeskuksen asiakas voi siirtyä kuntaan. Suurin osa siirtyy itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen neuvomana ja avustamana. Prosesseina kuntapaikalle muutto ja itsenäinen muutto ovat erilaisia. Kuntapaikkaan liittyy aina sen hakeminen ja ELY-keskuksen tekemä kuntaan osoitus. ELY-keskuksella ei ole roolia itsenäisessä muutossa. Toisinaan myös vastaanottokeskuksen rooli on hyvin pieni. Vastaanottokeskus ei osoita kenellekään asuinpaikkaa, vaan se voi auttaa asunnon etsimisessä esimerkiksi lähialueelta, mutta henkilöllä on lopulta vapaus valita asuinpaikkansa.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa 3 § 14 kohtaan seuraavaa muutosta:

”Tässä laissa tarkoitetaan:

14) kuntaan ohjaamisella menettelyä, jossa 41 §:ssä määritellyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka jossa henkilö muuttaa kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimien avulla tai ilman niitä.”

#### **Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

#### **Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

#### **Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

#### **Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

#### **Kuntaan ohjaaminen (4 luku)**

Maahanmuuttoviraston katsoo, että esityksen 4. luku kaippaa vielä paikoin tarkennuksia.

Maahanmuuttovirasto tuo esiin seuraavat huomiot käytännön osalta:

Kuten jo edellä todettu, Maahanmuuttovirasto katsoo, että luvussa 4 on joissakin kohdissa epäselvää, mitä käsitteellä kuntaan ohjaaminen tarkoitetaan. Maahanmuuttovirasto katsoo, että 4. luvun perusteluissa olisi hyvä selkeyttää milloin kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan kuntapaikalle ohjaamista ja milloin taas itsenäistä muuttoa.

Esityksen 39 §:n perusteluissa todetaan aluksi, että ”oleskeluluvan saaneella turvapaikanhakijalla on oikeus valita asuinpaikkansa, ja suurin osa vastaanottokeskuksista kuntaan muuttavista ei muuta

kuntapaikoille, vaan järjestää asumisensa itsenäisesti haluamaansa kuntaan.” Kuitenkin tämän jälkeen todetaan, että vastaanottokeskuksen tulisi pyrkiä vaikuttamaan itsenäisen muuton alueelliseen kohdentamiseen ”jo oleskelulupaprosessin aikana vastaanottokeskuksessa annettavalla ohjauksella ja neuvonnalla ja tarjoamalla tietoa alueen asunotilanteesta, kotoutumista edistävästä palveluista ja mahdollisuuksista sekä koulutus- ja työllistymismahdollisuuksista”.

Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei vastaanottokeskuksille tulisi säätää uusia tehtäviä kotoutumislain perusteluissa, kun vastaavaa pykälää ei ole tässä laissa tai vastaanottolaissa. Vastaanottokeskus ei voi ohjata oleskeluluvan saanutta muuttamaan tiettyyn kuntaan. Vastaanottokeskus voi antaa neuvontaa ja tukea muuttoon liittyen, mutta oleskeluluvan saaneella on kuitenkin oikeus itse päättää, minne hän muuttaa.

Vastaanottokeskuksilla ei myöskään ole tietoa kaikkien kuntien tarjoamista palveluista, eikä siten voida edellyttää vastaanottokeskusten voivan aina antaa näistä tietoa. Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, ettei vastaanottokeskusten laatima osaamiskartoitus liity kuntaan siirtymiseen suunnitteluun. Osaamiskartoitus on vastaanottokeskuksille tarkoitettu työkalu, jotta voidaan suunnitella asiakkaalle soveltuvaa työtoimintaa tai muuta aktivoivaa toimintaa.

Esityksen 39 §:n perusteluissa on tuotu esiin, että monet luvan saaneet turvapaikanhakijat työllistyvät jo oleskelulupaprosessin aikana. Maahanmuuttovirasto toteaa, että jotkut työllistyvät oleskelulupaprosessinsa aikana, mutta useimmat eivät. Työssä käy arviolta noin 10-15 prosenttia turvapaikanhakijoista oleskelulupaprosessin aikana.

Esityksen 40 §:n perusteluissa puhutaan haavoittuvista ryhmistä. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan parempi käsite olisi haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Näin esityksessä käytetty käsite vastaisi myös sitä, mitä ulkomaalaislaissa ja vastaanottolaissa käytetään.

Esityksen 41.1 § on ehdotettu seuraavanlaiseksi:

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on Maahanmuuttoviraston esityksestä ohjattava 40 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otettu henkilö tai vastaanottokeskuksen esityksestä muu 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettussa haavoittuvassa asemassa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ohjata kuntaan myös muun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön.

Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä, että nykyinen käytäntö, jossa ELY-keskus Maahanmuuttoviraston esityksestä ohjaa 40 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetut henkilöt, on käytäntönä jatkossakin. Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyön sujuvuus ja hyvinvointialueen kuuleminen sosiaali- ja terveystieteiden osalta ei viivästyä kiintiöpakolaisten Suomeen saapumista. Kiintiöpakolaisilla on kiireellinen Suomeen pääsyn tarve, erityisesti hätätapauksilla.

Maahanmuuttovirasto pitää lisäksi hyvänä, että ELY-keskus voi ohjata kuntapaikoille Maahanmuuttoviraston esityksestä myös henkilön, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettussa haavoittuvassa asemassa.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että esitetyn momentin viimeinen lause Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ohjata kuntaan myös muun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön, kaipa vielä tarkennusta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että em. lauseessa jää epäselväksi se, voiko ELY-keskus ohjata muita henkilöitä itsenäisesti vai myös tässä tapauksessa Maahanmuuttoviraston ehdotuksesta. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että lausetta selkeytettäisiin lisäämällä, että ”ELY-keskus voisi ohjata kuntaan myös muun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esityksestä”.

Esitetyn 41 §:n perusteluihin liittyen Maahanmuuttovirasto toteaa seuraavaa.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä ei ole huomioitu yksityismajoituksessa olevia hakijoita. Todellisuudessa yli puolet turvapaikanhakijoista asuu itsenäisesti yksityismajoituksessa jo ennen oleskeluluvan saamista. Nämä henkilöt yleensä jäävät asumaan sinne, missä heillä jo on asunto. Yksityismajoituksesta kuntaan siirtyvät eivät välttämättä juuri tapaa vastaanottokeskuksen henkilökuntaa kuntaan siirtymisen yhteydessä, eikä siten vastaanottokeskus voi enää siinä vaiheessa tehdä heille palveluntarpeen arviointia, vaan lähinnä antaa neuvontaa ja tietoa kotoutumispalveluista. Maahanmuuttovirasto ei voi velvoittaa oleskeluluvan saaneita näihin palveluihin, eikä siten myöskään voida velvoittaa vastaanottokeskuksia antamaan kyseisiä palveluita kaikille.

Myös vastaanottokeskuksissa asuvista suurin osa muuttaa itsenäisesti kuntaan, muualle kuin kuntapaikalle. Jotkut tarvitsevat enemmän tukea muuttoon ja jotkut haluavat, että heille haetaan kuntapaikka. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille haetaan aina kuntapaikka.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että 41 §:n perusteluissa ilman huoltajaa tulleiden sijasta olisi parempi puhua ilman huoltajaa olevista. Alaikäinen voi päätyä myös kesken turvapaikkaprosessin ilman huoltajaa olevaksi, vaikka olisi tullut huoltajan kanssa Suomeen.

Maahanmuuttovirasto katsoo esitettyyn 42 §:n liittyen, että kuntaan siirryttäessä on tärkeää ennen kaikkea, että jo oleskelulupaprosessin aikana turvapaikanhakijoiden vastaanotossa aloitetut palvelut ja tukitoimet jatkuvat myös kunnassa riippumatta siitä, muuttaako henkilö kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen tai ilman niitä.

Lisäksi 42 §:n perusteluista Maahanmuuttovirasto huomauttaa, etteivät vastaanottokeskukset toimita kuntapaikkaan ohjattavasta henkilöstä kaikkia vastaanotto-prosessin aikana kertyneitä tietoja kunnalle, vaan asiakkaan suostumuksella ainoastaan kotoutumista edistävien palveluiden kannalta oleelliset tiedot.

## **Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

## **Valtion korvaukset (8 luku)**

Esitetyn 68 §:n mukaisesti kustannukset korvataan siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta. Esitetyn 2 § mukaan 68 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovelletaan mm. "alle 25-vuotiaaseen:

1) joka on saapunut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä;

2) joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa"

Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä, että huomioitaisiin se, että joskus on tilanteita, joissa alaikäinen ilman huoltajaa on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa, mutta hän on ehtinyt täyttää 18 vuotta ennen Suomeen saapumistaan. Myös heidän osalta palvelut tarjotaan ja korvataan 25 ikävuoteen asti.

## **Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)**

Esityksessä on ehdotettu 84 §:ssä tiedonsaantioikeutta kunnille ja hyvinvointialueelle suoraan Maahanmuuttovirastolta palvelun tarpeiden arviointia ja kotoutumissuunnitelmaa varten. Ehdotetussa 84 §:ssä ei mainita erikseen oikeutta saada tietoja vastaanottokeskuksista tai järjestelykeskuksilta.

Ehdotettu 84 § 1 ja 2 mom.

"Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on tehtävä 12 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, 12 §:ssä tarkoitetun arvioinnin ja 14 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimista varten.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on tehtävä 13 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, 13 §:ssä tarkoitetun arvioinnin ja 15 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimista varten."

Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että ehdotettuun 84 §:ään lisätään tiedonsaantioikeus Maahanmuuttoviraston lisäksi myös suoraan vastaanottokeskuksista ja järjestelykeskuksilta. Tämä olisi linjassa nykyisen voimassaolevan kotoutumislain 87 § kanssa.

Nykyinen kotoutumislain 87.1 §

"Työ- ja elinkeinoministeriöllä, aluehallintovirastolla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, kehittämis- ja hallintokeskuksella, työ- ja elinkeinotoimistolla, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Digi- ja väestötietovirastolla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 2, 5 ja 6 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätyltä edustajalta."

## **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa esityksen muihin lakiehdotuksiin.

### **Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot**

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ovat jääneet huomioimatta taloudelliset vaikutukset muutoksista UMA-tietojärjestelmään.

Alustava arvio esityksen suoranaisista kustannuksista sisältää seuraavat osat:

Muutokset UMA-tietojärjestelmään:

- Asiakkaan iän laskemislogiikan päivittäminen liittyen maksuihin, 97 240e
- Päivitykset siihen, että hyvinvointialueet alkavat vastata maksuista, 331 760e (mikäli nämä lasketaan kotoutumislain muutoksiksi)

Nämä em. UMA-järjestelmän kehittämiseen liittyvät kustannukset on suunniteltu katettavan työ- ja elinkeinoministeriön rahoituksella, jota koskevia lopullisia päätöksiä ei ole vielä tehty.

Lisäksi on arvioitu kustannuksia seuraaville muutoksille, joille ei ole varattu tai haettu rahoitusta:

- Toimipistelisäykset ja automaattiset sähköposti-ilmoitukset hyvinvointialueille 171 600 e

Kyseiset summat sisältävät pelkästään ostopalvelut nykyiseltä palveluntuottajalta, eivät esim. Maahanmuuttoviraston henkilökustannuksia. Summat on ilmoitettu ilman ALV:a.

Immonen Elina

Mitts Sandra  
Maahanmuuttovirasto