



29.6.2022

VN/6332/2022
SM011:00/2022

SAMMANDRAG: Utredning om tjänster och rätten till hemkommun för personer som får tillfälligt skydd samt om nödvändiga ändringar

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Inrikesministeriet

PB 26
00023 Statsrådet

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Kyrkogatan 12
Helsingfors

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 480 171
+358 295 480 171

Faksi
Fax
Fax

09 160 44635
+358 9 160 44635

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

Sammandrag

Regeringen förhandlade om planen för de offentliga finanserna den 5 april 2022 och konstaterade att den ska göra en bedömning av vilka ytterligare beslut och lagändringar som är nödvändiga för att säkerställa tjänsterna och villkoren för rätten till hemkommun för personer som får tillfälligt skydd. Regeringen vill att de flyktingar som beviljas tillfälligt skydd snabbt ska finna sig tillrätta i det finländska samhällets vardag, arbetsliv och service. Här har kommunerna en central roll och ett stort ansvar.

Utredningen ger regeringen information om personer som får tillfälligt skydd och om hur mottagandet av dem ordnas i Finland och beskriver villkoren för personer som får tillfälligt skydd att få en hemkommun och därtill hörande tjänster. I utredningen jämförs rätten till tjänster och förmåner för personer som får tillfälligt skydd i den nuvarande situationen som baserar sig på mottagningssystemet i förhållande till ett servicesystem som baserar sig på hemkommun och stadigvarande boende, även med tanke på kostnaderna. Utredningen innehåller en redogörelse över de ändringsbehov i fråga om praktisk verksamhet och lagstiftning som ska stödja en smidig, kontrollerad och planerad övergång från mottagningssystemet till de kommunala tjänsterna.

Inrikesministeriet har samordnat utredningen som ett led i verksamheten i den samordningsgrupp som tillsatts för att hantera migrationen till följd av Rysslands invasion. I utarbetandet av utredningen har deltagit inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, finansministeriet, Migrationsverket, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och FPA.

Inledning

Det tillfälliga skyddet baserar sig på rådets direktiv som aktiverades den 4 mars 2022. Personer som får tillfälligt skydd har för närvarande tillfälligt uppehållstillstånd i Finland fram till den 4 mars 2023. Migrationsverket utreder för närvarande smidiga lösningar för beviljande av följande uppehållstillstånd som grundar sig på tillfälligt skydd för tiden 4 mars 2023–4 mars 2024. I Finland har de minimikrav som direktivet om tillfälligt skydd ställer på mottagandet uppfyllts genom att de som får tillfälligt skydd omfattas av mottagningstjänsterna. De som får tillfälligt skydd har således motsvarande ställning som asylsökande när det gäller tjänster, med undantag för hälso- och sjukvårdstjänster, i fråga om vilka rätten är mer omfattande.

Fram till den 20 juni 2022 hade cirka 30 000 personer sökt tillfälligt skydd i Finland. Inrikesministeriet har uppskattat att 40 000–80 000 ukrainare kommer till Finland under 2022. Av dem är över 80 procent kvinnor och barn och cirka 17 procent vuxna män. För närvarande inkvarteras över 60 procent av de nyanlända hos privatpersoner. Enligt nuvarande uppgifter tänker ungefär var tredje ukrainare som flytt till Finland stanna kvar i landet även om kriget upphör.

De som får tillfälligt skydd har i regel inte fått en hemkommun i Finland eftersom villkoret i lagen om hemkommun på ett uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse inte uppfylls i fråga om dem. Villkoret kan uppfyllas senare om giltighetstiden för de på varandra följande tillfälliga uppehållstillstånden är minst ett år. För att få en hemkommun krävs dessutom att personen med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland.

Hemkommun enligt lagen om hemkommun och bestämmande av hemkommunen

Hemkommun söks hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som kräver en utredning om att personen är stadigvarande bosatt i Finland. Personen kan till exempel visa en utredning om att hen bott i Finland ett år utan ett avbrott. Ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av tillfälligt skydd utgör ett bevis på inresa i landet, och därför är det inte nödvändigt att besöka Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata om villkoren i övrigt uppfylls.

Om en person som får tillfälligt skydd antingen har en familjemedlem som har hemkommun i Finland eller ett kontinuerligt eller permanent uppehållstillstånd på någon annan grund, kan personen redan i nuläget få en hemkommun i Finland.

Tjänster och förmåner för personer som får tillfälligt skydd samt vad det betyder att få en hemkommun

För närvarande tryggas försörjningen för och omsorgen om personer som får tillfälligt skydd i regel genom mottagningssystemet. Mottagningstjänster är inkvartering, mottagningspenning, nödvändig socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster samt arbets- och studieverksamhet. Kommunerna är skyldiga att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning för barn som får tillfälligt skydd och dessutom småbarnspedagogik till exempel om barnets vårdnadshavare arbetar eller studerar. De som får tillfälligt skydd kan registrera sig som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån. Arbets- och näringsbyråerna och kommunerna kan utarbeta integrationsplaner för dem som får tillfälligt skydd och erbjuda dem integrations- och sysselsättningsfrämjande tjänster.

Efter att ha fått en hemkommun överförs de som får tillfälligt skydd i praktiken från mottagningssystemet till de tjänster som kommunerna och från ingången av 2023 även välfärdsområdena ordnar. De börjar också omfattas av FPA:s förmåner. De mest betydande ändringarna i fråga om tjänsterna är att inkvarteringen vid förläggningarna upphör, att de som får tillfälligt skydd i stället för att omfattas av de social- och hälsovårdstjänster som ordnas av förläggningarna börjar omfattas av tjänster som ordnas av kommunen eller i fortsättningen av välfärdsområdet, att de har en mer omfattande rätt till socialservice, subjektiv rätt till småbarnspedagogik, läroplikt och rätt att delta i kommunala sysselsättningsförsök. Inom ramen för den gällande lagstiftningen kan överföring av personer som får tillfälligt skydd till kommunen inte stödjas genom förfarandet med anvisande till kommuner enligt lagen om främjande av integration. Kommunerna kan inte heller betalas ersättning för mottagande och för ordnande av integrationsfrämjande tjänster, med undantag för kalkylerad ersättning för den inledande kartläggning som kommunen gör.

Kostnadsförslag och ersättning för kostnader som uppstår i kommunerna eller välfärdsområdena

Kostnaderna för mottagningstjänster för personer som får tillfälligt skydd täcks med medel under huvudtitel 26.40 i statsbudgeten. Migrationsverket ersätter kommunerna för kostnaderna för de mottagningstjänster som de producerar.

Efter att personen har fått en hemkommun överförs ansvaret för att ordna tjänster och de kostnader som orsakas av tjänsterna på kommunerna och de framtida välfärdsområdena. Staten deltar i kostnaderna för kommunal basservice genom statsandelar. Vid fastställandet av statsandelarna beaktas bland annat kommunernas invånarantal och befolkningsstruktur. Eftersom befolkningsuppgifterna beaktas med två års fördröjning i statsandelsfinansieringen, bör man vid behov bedöma behovet av att komplettera ersättningsystemet, detta vid en separat beredning. När det gäller personer som får tillfälligt skydd vore det mest ändamålsenligt att kostnaderna ersätts enligt avtal eller genom understöd. För att kostnaderna för kommunernas integrationsfrämjande tjänster ska kunna ersättas krävs det att integrationslagen ändras.

Som helhet bedöms kostnaderna för tjänsterna bli något högre när de som får tillfälligt skydd överförs till kommunerna.

Ändringsbehov och alternativ när det gäller att stödja överföringen till kommunerna av personer som får tillfälligt skydd

De som får tillfälligt skydd har med stöd av den gällande lagen om hemkommun möjlighet att få en hemkommun senast 2023, när de har beviljats följande tillfälliga uppehållstillstånd och när de har vistats i Finland i mer än ett år. De som får tillfälligt skydd omfattas för närvarande inte av vare sig kommunersättningarna eller anvisandet till kommuner enligt integrationslagen. Detta skulle förutsätta ändringar i integrationslagen. Beredningen av ändringarna i integrationslagen bör inledas omedelbart. Ändringen av integrationslagen kan träda i kraft vid ingången av året, men på grund av utvecklingen av

systemet för automatisk utbetalning av den kalkylerade ersättningen är det ändamålsenligt att lagändringen träder i kraft den 1 mars 2023. Dessutom preciseras lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd när det gäller mottagningstjänsternas upphörande för personer som får tillfälligt skydd.

Beviljande av hemkommun för personer som får tillfälligt skydd enligt en snabbare tidsplan än vad som nämns ovan förutsätter att följande tillfälliga uppehållstillstånd beviljas före den 4 mars 2023 samt en sådan tolkning av lagen om hemkommun att personer som får tillfälligt skydd kan anses uppfylla villkoret för stadigvarande boende innan boendetiden på ett år har gått ut. Om man till exempel tänker på lagens syfte och likabehandlingen av olika invandrargrupper är det i praktiken svårt att påskynda beviljandet av hemkommun genom tolkning av lagen om hemkommun. Dessutom ska en systematisk och smidig överföring till kommunerna tryggas för dem som får tillfälligt skydd.

Det är också möjligt att bevilja personer som får tillfälligt skydd en hemkommun genom att ändra lagen om hemkommun. Även då ska man dock beakta aspekter som gäller till exempel likabehandlingen av invandrare. Ändringen av lagen om hemkommun är en långvarig lösning och lämpar sig inte för en situation där man så fort som möjligt vill bevilja en hemkommun till personer som får tillfälligt skydd. I vilket fall som helst kräver beviljandet av hemkommun alltid att personen själv gör en ansökan hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Slutsatser

I utredningen beskrivs rätten till tjänster och förmåner för personer som får tillfälligt skydd i mottagningssystemet jämfört med systemet som baserar sig på hemkommun och stadigvarande boende samt villkoren för att få en hemkommun. Utredningen innehåller en redogörelse över ändringsbehov i fråga om lagstiftningen samt utvecklingsinsatser i myndigheternas verksamhet för att säkerställa en smidig övergång till kommunala tjänster.

För närvarande tryggas försörjningen för och omsorgen om personer som får tillfälligt skydd i regel genom mottagningssystemet på liknande sätt som för asylsökande, med undantag för en mer omfattande rätt till hälso- och sjukvård. Förläggningen svarar för ordnandet av mottagningstjänster för personer som får tillfälligt skydd, det vill säga till exempel inkvartering, social- och hälsovårdstjänster och mottagningspenning. Förläggningarna samarbetar med kommunerna när det gäller ordnandet av inkvartering och ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och anskaffar till exempel läkartjänster i stor utsträckning av privata serviceproducenter. Kommunerna är skyldiga att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning för barnen i mottagningssystemet. Dessutom är kommunerna skyldiga att ordna småbarnspedagogik till exempel om vårdnadshavaren arbetar eller studerar.

Rätten till kommunala social- och hälsovårdstjänster och FPA:s förmåner är bundna till stadigvarande boende i en viss kommun. I praktiken bestäms stadigvarande boende i kommunen av den anteckning om hemkommun som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata registrerat i befolkningsdatasystemet, men myndigheterna har rätt att tolka lagen om hemkommun självständigt och FPA beaktar också andra omständigheter i sin bedömning. I och med anteckningen om hemkommun överförs de som får tillfälligt skydd i praktiken bort från mottagningssystemet. Ordnandet av deras tjänster överförs till kommunerna, från och med den 1 januari 2023 delvis också till välfärdsområdena. Tryggandet av försörjningen övergår till FPA:s förmånsystem. Hemkommunen utgör grunden för många olika rättigheter och skyldigheter. Till exempel läroplikten och den subjektiva rätten till småbarnspedagogik, utan att det finns några kriterier som gäller vårdnadshavare, gäller endast invånarna i kommunen.

För de flesta personer som får tillfälligt skydd har villkoren för att få en hemkommun tills vidare inte uppfyllts och de har således inte börjat omfattas av kommunala tjänster. Det är dock redan nu möjligt att få en hemkommun till exempel på grund av familjeband. För största delen av dem som får tillfälligt skydd uppfylls villkoren för att få en hemkommun år 2023, när giltighetstiden för de tillfälliga

uppehållstillstånd som beviljats dem har förlängts och de har bott i Finland utan avbrott i minst ett år. När dessa villkor har uppfyllts kan en person som får tillfälligt skydd ansöka om anteckning om hemkommun hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Migrationsverket utreder för närvarande smidig praxis och möjligheter till automatisering för beviljande av hemkommun och följande uppehållstillstånd för tillfälligt skydd. Det är viktigt att processen för beviljande av uppehållstillstånd och hemkommun är smidig, men det kan anses ändamålsenligt att förutsätta något slags besök hos en myndighet för att säkerställa att de personer som beviljas uppehållstillstånd och hemkommun verkligen vistas i Finland.

I utredningen har man också granskat möjligheten att bevilja personer som får tillfälligt skydd en hemkommun efter att de har beviljats följande uppehållstillstånd för tillfälligt skydd, trots att de ännu inte har bott i Finland utan avbrott ett år. Att tolka stadigvarande boende som förutsätts i lagen om hemkommun på ett avvikande sätt i fråga om en enda persongrupp har dock bedömts vara problematiskt med tanke på syftet med lagen och likabehandlingen av olika invandrargrupper. Ett klarare tillvägagångssätt vore att ändra lagen om hemkommun, men också det är förenat med osäkerhetsfaktorer bland annat i fråga om jämlikheten. Eftersom lagändringen är en längre process är det heller inte möjligt att genast bevilja ukrainska medborgare hemkommun. I vilket fall som helst krävs det alltid att personen själv ansöker om hemkommun hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Livssituationen och servicebehovet för ukrainare som kommit till Finland samt hur länge de bott här varierar avsevärt, och därför ska de inte heller behandlas som en enda enhetlig grupp.

I praktiken är det viktigt att beakta att överföringen av personer som får tillfälligt skydd från mottagningssystemets tjänster till att omfattas av kommunala tjänster och FPA:s förmåner innebär en betydande förändring. Övergången förutsätter planering och tillräckligt med tid för förberedelser för att olika myndigheter ska hinna genomföra nödvändiga lagstiftningsändringar, resursökningar och ändringar i informationssystemen samt i övrigt planera och samordna funktionerna. Om det inte finns tillräckligt med tid för förberedelser kommer det sannolikt att leda till en anhopning av ärenden och till att tjänsterna överbelastas.

Vissa lagstiftningsändringar har i utredningen ansetts nödvändiga med tanke på en smidig övergång till kommunala tjänster för personer som får tillfälligt skydd, oberoende av tidtabellen för när de får en hemkommun. De som får tillfälligt skydd omfattas för närvarande inte av kommunersättningar eller anvisande till kommuner enligt integrationslagen. Att hitta bostäder och trygga tjänster för tiotusentals människor kommer att vara en betydande ansträngning och det är mycket viktigt att kommunerna och i fortsättningen välfärdsområdena, som ansvarar för social- och hälsovårdstjänsterna får en motsvarande ersättning för mottagande av personer som får tillfälligt skydd som för personer som får internationellt skydd. Anvisande till kommuner behövs i regel åtminstone för minderåriga utan vårdnadshavare och andra personer i utsatt ställning som fått uppehållstillstånd och som inte kan ordna sitt boende självständigt. Genom att möjliggöra ersättningar till kommuner och anvisande till kommuner kan man öka kommunernas vilja att ta emot personer som får tillfälligt skydd och främja integrationen och sysselsättningen av personer som får tillfälligt skydd. Arbets- och näringsministeriet har möjlighet att bereda ändringarna i integrationslagen enligt en snabb tidsplan så att ändringarna träder i kraft vid ingången av året. På grund av utvecklingen av systemet för automatisk utbetalning av den kalkylerade ersättningen är det dock ändamålsenligt att lagändringen träder i kraft från och med den 1 mars 2023. Inrikesministeriet har förberett sig på att bereda en precisering i mottagningslagen som hänför sig till att mottagningstjänsterna för personer som får tillfälligt skydd upphör om de får en hemkommun och därtill hörande tjänster. Beredningen av dessa lagändringar måste inledas omedelbart för att propositionen ska hinna överlämnas till riksdagen under denna regeringsperiod.

När tjänsterna för personer som får tillfälligt skydd ordnas i kommunerna på basis av att de har en hemkommun, blir kostnaderna för av en del av tjänsterna och förmånerna enligt en preliminär bedömning högre jämfört med att tjänsterna ordnas i mottagningssystemet, detta när det gäller den offentliga ekonomin. Kommunernas statsandelar bestäms enligt de senaste statistikuppgifterna om befolkningsmängden och befolkningsstrukturen, det vill säga med fördröjning från det att anteckningen

om hemkommun har gjorts. Det mest ändamålsenliga vore att kostnaderna för tjänster för personer som får tillfälligt skydd ersätts enligt kostnadsgrunderna i stället för via statsandelssystemet.

Övergången till basservicesystemet som baserar sig på stadigvarande boende kan för sin del tänkas stödja integrationen i synnerhet av de personer som får tillfälligt skydd och som tänker stanna permanent i Finland. Det är särskilt viktigt att stödja integrationen när det gäller barn, eftersom de utgör över 35 procent av dem som får tillfälligt skydd. Den läroplikt som kommundeltagandet medför och den mer omfattande rätten till småbarnspedagogik är i detta avseende betydande.

Alla ukrainare tänker dock inte stanna i Finland permanent, utan de har för avsikt att återvända till Ukraina genast när situationen i landet möjliggör det. För dessa personer är hemkommunen och de tjänster, förmåner och skyldigheter som hemkommunen medför inte nödvändigtvis motiverade. Därför är det viktigt att de som får tillfälligt skydd och som överväger ansökan om hemkommun har tillgång till heltäckande information om hemkommunens betydelse med tanke på deras rättigheter och skyldigheter. I samarbete mellan myndigheterna kan det till exempel utarbetas en anvisning för ansökan om hemkommun som kan sändas i samband med följande beslut om uppehållstillstånd. I anvisningen ska det beskrivas när och hur dessa personer kan ansöka om en hemkommun för sig själva och vilka konsekvenser det har för deras rättigheter och skyldigheter att de får en hemkommun. Hemkommun kan då efter boendetiden på ett år sökas av de personer som får tillfälligt skydd och som upplever att de har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland. Mottagningssystemet ska fortfarande ansvara för tryggheten av omsorg och försörjning för andra som får tillfälligt skydd.

De finländska myndigheterna följer aktivt läget i Ukraina och diskussionen på EU-nivå och upprätthåller en aktuell lägesbild av ukrainarnas situation i Finland. Inrikesministeriet publicerade i juni 2022 en enkät riktad till ukrainare som flytt till Finland. Syftet med enkäten är att kartlägga ukrainarnas situation i Finland, problemen med att nå servicen, servicebehoven samt framtidsplanerna. Resultaten av enkäten blir tillgängliga i augusti 2022. Informationsutbytet mellan myndigheterna och det gemensamma utredningsarbetet är viktigt också i fortsättningen, så att de bästa möjliga lösningarna för dem som får tillfälligt skydd kan identifieras och genomföras i Finland.