



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muistio

29.6.2022

VN/6332/2022
SM011:00/2022

Selvitys tilapäistä suojelua saavien palveluista, kotikuntaoikeudesta ja tarvittavista muutoksista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Kirkkokatu 12
Helsinki

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

Hallitus neuvotteli 5.4.2022 julkisen talouden suunnitelmasta ja totesi arvioivansa tarvittavat lisäpäätökset ja lakimuutokset, joilla varmistetaan tilapäisen suojelun piirissä olevien palvelut sekä edellytykset kotikuntaoikeuteen. Hallituksen tavoite on, että tilapäisen suojelun piirissä olevat pakolaiset asettuvat nopeasti osaksi yhteiskuntamme arkea, työelämää ja palveluita. Kunnat ovat tässä keskeisessä roolissa ja vastuussa.

Selvitys tarjoaa hallitukselle tietoa tilapäistä suojelua saavista henkilöistä ja heidän vastaanottonsa järjestämisestä Suomessa sekä kuvaa tilapäistä suojelua saavien henkilöiden edellytyksiä saada kotikunta ja tähän linkittyvät palvelut. Selvityksessä verrataan tilapäistä suojelua saavien oikeutta palveluihin ja etuuksiin vastaanottojärjestelmään perustuvassa nykytilanteessa suhteessa kotikuntaan ja vakinaiseen asumiseen perustuvaan palvelujärjestelmään, myös kustannusten näkökulmasta. Selvityksessä esitetään sekä käytännön toimintaan että lainsäädäntöön liittyviä muutostarpeita, joilla tuettaisiin henkilöiden sujuvaa, hallittua ja suunnitelmallista siirtymistä vastaanottojärjestelmästä kunnallisten palveluiden piiriin.

Selvitys on toteutettu SM:n koordinoimana osana Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan johtuvan muuttoliikkeen koordinaatioryhmän toimintaa. Selvityksen laatimiseen ovat osallistuneet SM, TEM, STM, OKM, VM, Migri, DVV ja Kela.

Sisällys

1	Johdanto.....	5
1.1	Tilapäiseen suojeluun perustuva oleskelulupa	5
1.2	Tilapäisen suojelun direktiivin täytäntöönpano Suomessa vastaanoton osalta	6
1.3	Tilapäistä suojelua saavien oikeus vastaanottopalveluihin ja kotikuntaan	6
1.4	Tilapäistä suojelua saavat Suomessa	7
1.4.1	Ikä- ja sukupuolijakauma	8
1.4.2	Koulunkäynti ja opiskelu	8
1.4.3	Työllisyys	9
1.4.4	Palveluiden tarve	9
1.4.5	Aikeet jäädä Suomeen.....	10
2	Kotikuntalain mukainen kotikunta ja sen määräytyminen	11
2.1	Kotikunnan merkitys ja kotikuntalain edellytykset kotikunnan saamiselle	11
2.2	Kotikunnan hakemiseen liittyvä menettely.....	12
3	Tilapäistä suojelua saavien palvelut ja etuudet sekä kotikunnan vaikutukset	14
3.1	Majoitus vastaanottokeskuksissa ja kuntiin siirtyminen	14
3.1.1	Majoituksen järjestäminen vastaanottojärjestelmässä.....	14
3.1.2	Kuntiin siirtymisen järjestäminen.....	15
3.2	Sosiaali- ja terveystalvet.....	16
3.2.1	Sosiaali- ja terveystalvet vastaanottojärjestelmässä.....	16
3.2.2	Tilapäistä suojelua saavien siirtyminen kunnallisiin sosiaali- ja terveystalvetuihin	17
3.2.3	Tilapäistä suojelua saavien terveydenhuollon palvelutarpeet.....	17
3.2.4	Tilapäistä suojelua saavien sosiaaliuollon palvelutarpeet.....	18
3.3	Toimeentulon turvaaminen.....	19
3.3.1	Vastaanottoraha	19
3.3.2	Perustoimeentulotuki	19
3.3.3	Oikeus sosiaaliuolvetuiksiin.....	21
3.3.4	Tilapäistä suojelua saavien siirtyminen Kelan etuukisien piiriin.....	23
3.4	Koulutus.....	23
3.4.1	Varhaiskasvatus	23
3.4.2	Oppivelvollisuus.....	25
3.4.3	Opintotuki ja koulumatkatuki	28
3.5	Kotoutumisen ja työllisyyden edistäminen sekä elinkeinonharjoittaminen	28
3.5.1	Kotoutumistalvet	28
3.5.2	Työllisyystalvet ja elinkeinonharjoittaminen	29
4	Kustannusarvio ja kunnille tai hyvinvointialueille muodostuvien kustannusten korvaaminen	30

4.1	Vastaanottolain mukainen kustannusten korvaaminen.....	30
4.2	Valtionosuusjärjestelmän mukaiset korvaukset.....	31
4.2.1	Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain säädökset	31
4.2.2	Kuntien kustannusten korvaaminen	31
4.3	Kotoutumislain mukaiset kuntakorvaukset	32
4.4	Tilapäistä suojelua saavien kotikunnan saamiseen liittyvien kustannusten kokonaisarvio.....	33
5	Muutostarpeet ja vaihtoehdot tilapäistä suojelua saavien kuntiin siirtymisen tukemiseksi.....	35
5.1	Nykytilanteessa tunnistetut muutostarpeet.....	35
5.1.1	Vastaanottopalveluiden päättäminen	36
5.1.2	Kuntaanosoittaminen	36
5.1.3	Kuntakorvaukset.....	36
5.1.4	Lakimuutosten valmistelun aikataulu.....	37
5.2	Mahdollisuudet nopeuttaa kotikuntien myöntämistä	37
5.2.1	Vähintään vuoden tilapäinen oleskelulupa ennen 4.3.2023.....	37
5.2.2	Tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan	38
5.2.3	Kotikuntien saamisen nopeuttamiseen liittyvät haasteet palveluiden ja etuuksien näkökulmasta.....	39
5.3	Kotikuntien myöntäminen kotikuntalakia muuttamalla	40
6	Johtopäätökset	43

1 Johdanto

Tilapäinen suojeleu perustuu neuvoston direktiiviin, joka aktivoitiin 4.3.2022. Tilapäistä suojeleua saavilla on Suomessa tällä hetkellä tilapäinen oleskelulupa 4.3.2023 saakka. Maahanmuuttovirasto selvittää parhaillaan sujuvia ratkaisuja seuraavan tilapäiseen suojeleuun perustuvan oleskeluluvan myöntämiseksi ajalle 4.3.2023-4.3.2024. Suomessa tilapäisen suojeleun direktiivin vastaanotto-olosuhteille asettamat vähimmäisvaatimukset on täytetty lisäämällä tilapäistä suojeleua saavat vastaanottopalveluiden piiriin. Tilapäistä suojeleua saava on siten palveluiden osalta turvapaikanhakijaa vastaavassa asemassa, lukuun ottamatta terveydenhuoltopalveluita, joihin oikeus on laajempi.

Suomesta tilapäistä suojeleua on 20.6.2022 mennessä hakenut noin 30 000 henkilöä. Sisäministeriö on arvioinut, että Suomeen tulisi vuoden 2022 aikana 40 000–80 000 ukrainalaista. Heistä yli 80 % on naisia ja lapsia ja noin 17 % aikuisia miehiä. Tällä hetkellä yli 60 prosenttia tulijoista majoittuu yksityismajoituksessa. Tämänhetkisten tietojen perusteella noin joka kolmas Suomeen paenneista ukrainalaisista aikoo jäädä Suomeen asumaan, vaikka sota päättyisi.

1.1 Tilapäiseen suojeleuun perustuva oleskelulupa

Tilapäisen suojeleun direktiivi (2001/55/EY) aktivoitiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä 4.3.2022. Päätöksen voimassaoloaika on yksi vuosi. Mikäli neuvosto ei 4.3.2023 mennessä tee päätöstä tilapäisen suojeleun päättämisestä, jatkuu tilapäisen suojeleun voimassaoloaika automaattisesti puolella vuodella 4.9.2023 saakka ja tämän jälkeen 4.3.2024 saakka. Jos tilanne muuttuisi ja EU:ssa katsottaisiin, että Ukraina on mahdollaista palata turvallisesti ja pysyvästi, suojeleu voitaisiin myös neuvoston päätöksellä päättää lyhyemmässäkin ajassa. Tilapäinen suojeleu voi kestää enintään kolme vuotta eli neuvosto voi halutessaan tehdä päätöksen jatkaa tilapäistä suojeleua vielä vuodella 4.3.2025 saakka, mutta viimeistään tämän jälkeen tilapäisen suojeleun oleskelulupien on EU:ssa päätyttävä.

Jäsenvaltioiden on tilapäisen suojeleun direktiivin mukaisesti myönnettävä oleskelulupa tilapäistä suojeleua saaville henkilöille suojeleun ajaksi. Komission maaliskuussa 2022 antamien toimintaohjeiden mukaan oleskelulupa toimii asiakirjana, jolla tilapäistä suojeleua saava henkilö voi todistaa asemansa viranomaisille. Tilapäistä suojeleua saavien oikeudet on luotu neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä eli oleskelulupa on luonteeltaan toteava. Komissio on toimintaohjeissaan todennut, että oleskelulupien uusimisesta aiheutuvaa hallinnollista rasitusta vähentääkseen jäsenvaltiot voivat myöntää tilapäistä suojeleua saaville oleskeluluvan 4.3.2024 saakka, kuitenkin tietoisena siitä, että tilapäinen suojeleu voidaan täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti myös päättää ennen tätä.

EU-tasolla ei ole toistaiseksi käyty keskustelua siitä, millaisilla perusteilla ukrainalaisten oleskelu EU-alueella voisi jatkua tilapäisen suojeleun päätyttyä. Tässä selvityksessä tarkastellaan tilapäiseen suojeleuun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien asemaa. Tilapäisen suojeleun direktiivi on pantu täytäntöön eri EU-maissa eri tavoin. Mahdollisia ratkaisuja harkitessa on tärkeää muistaa, ettemme tiedä millaisia päätöksiä ukrainalaisten asemaan liittyen EU:ssa tulevana vuosina tehdään.

Suomessa kaikille tilapäistä suojeleua saaville on myönnetty ensimmäinen tilapäinen oleskelulupa 4.3.2023 saakka. Ulkomaalaislain 110 §:n mukaan tilapäistä suojeleua saaville on mahdollaista myöntää tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Maahanmuuttovirasto selvittää parhaillaan sujuvia ratkaisuja seuraavan tilapäiseen suojeleuun perustuvan oleskeluluvan myöntämiseksi ajalle 4.3.2023-4.3.2024. Selvitettävänä on mm. mahdollaisuus seuraavan luvan

myöntämiseen automaattisesti ilman asiakkaan tahdonilmaisua, sekä mahdollisuus käyttää hakijalta aiemmin saatuja biometrisiä tunnisteita seuraavaan lupaan liittyvässä oleskelulupakortissa.

Jos seuraavan tilapäisen suojelun lupien myöntäminen on nykyainsäädännön puitteissa mahdollista automatisoida, lupien myöntöprosessi voi tapahtua hyvinkin sujuvasti. Uusi tilapäiseen suojeluun perustuva oleskelulupa myönnettäisiin tällöin automaattisesti kaikille henkilöille, joilla on tuona aikana voimassa oleva tilapäisen suojeluun perustuva oleskelulupa. Jos tilapäistä suojelua saavien jatkoluvan myöntämisen katsotaan edellyttävän hakemuksen jättämistä ja tunnistautumista, prosessi on huomattavasti pitkäkestoisempi ja tähän on varattava merkittävästi resursseja. Käytännössä jonkinlaisen asioinnin edellyttäminen seuraavan tilapäisen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saamiseksi voi olla tarkoituksenmukaista, jos halutaan varmistua siitä, että seuraavan oleskeluluvan ja mahdollisesti kotikunnan Suomesta saavat henkilöt oleskelevat edelleen Suomessa.

1.2 Tilapäisen suojelun direktiivin täytäntöönpano Suomessa vastaanoton osalta

Tilapäisen suojelun direktiivi (2001/55/EY) asettaa tilapäistä suojelua saavien vastaanotto-olosuhteita ja oleskelua koskevat vähimmäisvaatimukset. Direktiivi edellyttää mm. että tilapäistä suojelua saavat henkilöt majoitetaan asianmukaisesti tai heille myönnetään tarvittaessa varat asumiseen ja että heille järjestetään tarvittava sairaanhoito, sosiaalipalvelut sekä toimeentuloturva. Käytännössä tilapäistä suojelua saavien vastaanotto on voitu eri EU-maissa järjestää eri tavoin, kunhan nämä vähimmäisvaatimukset täyttyvät.

Suomessa tilapäistä suojelua koskevat säännökset lisättiin kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin vuonna 2003 tilapäisen suojelun direktiivin voimaantulon myötä (HE 25/2001 vp). Tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämistä vastaanottokeskuksissa pidettiin tuolloin edullisempänä ja käytännön kannalta tarkoituksenmukaisempänä vaihtoehtona kuin asumisperusteiseen sosiaaliturvaan pohjautuvaa järjestelyä, ottaen erityisesti huomioon oleskelun tilapäinen ja suhteellisen lyhytaikainen luonne. Vastaanottokeskukseen perustuvan järjestelyn katsottiin olevan edullisempi, jos tilapäistä suojelua saavan oleskelu Suomessa rajautuisi kahdesta kolmeen vuoteen. Lisäksi katsottiin, ettei suuren tulijamäärän vastaanottoa voitu laittaa minkään kunnan vastuulle, vaan vastuun on kuuluttava valtiolle.

Esityksen taustalla oli ajatus siitä, että tilapäistä suojelua saavat oleskelisivat Suomessa lyhyen aikaa ja jos suojelun tarve jatkuisi yli kahden vuoden ajan, sen voitaisiin katsoa muuttuneen pysyväisluonteiseksi. Tällöin henkilölle myönnettäisiin pysyväisluonteinen lupa suojelun tarpeen perusteella. Luvan tilapäisyyden ja lyhytaikaisuuden perusteella katsottiin, ettei ole tarkoituksenmukaista, että tilapäistä suojelua saavat kuuluisivat maahantulosta lukien saman tasoisten sosiaaliturvaoikeuksien piiriin kuin Suomessa vakituisesti asuvat henkilöt tai että heitä pyrittäisiin kotouttamaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Tuolloin siis pidettiin tarkoituksenmukaisena, että tilapäistä suojelua saavat olisivat kuntien palveluiden ulkopuolella vastaanottojärjestelmässä koko tilapäisen suojelun keston eli noin kahden vuoden ajan. Kysymys siitä, kuinka pitkäksi aikaa on kohtuullista asettaa ihminen tällaiseen ”odotustilaan” nousi kuitenkin esiin jo tuolloin.

Tilapäistä suojelua saavien vastaanottoa koskeva sääntely siirrettiin lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (myöhemmin *vastaanottolaki*) hallituksen esityksellä 26/2010 vp. Tässä muodossa tilapäistä suojelua sovelletaan nyt Suomessa ensimmäistä kertaa ja siten myös vastaanottokeskuksiin pohjautuvan järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan ensimmäistä kertaa käytännössä.

1.3 Tilapäistä suojelua saavien oikeus vastaanottopalveluihin ja kotikuntaan

Tilapäistä suojelua saavat ovat muihin oleskeluluvalla oleskeleviin nähden poikkeuksellisessa asemassa, koska voimassa olevasta oleskeluluvasta huolimatta heidän toimeentulonsa ja huolenpitonsa turvataan lähtökohtaisesti vastaanottolain nojalla vastaanottojärjestelmän toimesta. Tämä tarkoittaa, että tilapäistä suojelua saavalle annetaan vastaanottopalveluja, joita ovat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, terveydenhuoltopalvelut ja välttämättömät sosiaalipalvelut, tulkki- ja

käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Tilapäistä suojelua saava on vastaanottopalveluiden osalta turvapaikanhakijaa vastaavassa asemassa, lukuun ottamatta terveydenhuoltopalveluita, joihin oikeus on merkittävästi laajempi. Vastaanottopalvelut järjestää se vastaanotokeskus, johon tilapäistä suojelua saava on rekisteröity.

Tilapäistä suojelua saaville ei pääsääntöisesti ole annettu kotikuntaa Suomessa, koska he eivät täytä kotikunnan saamiselle säädettyjä edellytyksiä (kotikuntalaki 4 §). Tilapäistä suojelua saavien edellytykset kotikunnan saamiselle täyttyvät kuitenkin viimeistään keväällä ja kesällä 2023, kun heille myönnettyjen tilapäisten oleskelulupien voimassaoloaika on jatkettu ja he ovat asuneet Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan. Tämän jälkeen heille myönnetään kotikunta, jos he hakevat sitä Digi- ja väestötietovirastolta. Tilapäistä suojelua saavat voivat saada kotikunnan jo aiemmin esimerkiksi silloin, jos he saavat jatkuvan oleskeluluvan tai jos heillä on perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta. Kotikuntamerkintä on merkityksellinen, koska tietyt palvelut ja etuudet on lainsäädännössä sidottu kotikuntaan.

Jos tilapäistä suojelua saavalle myönnetään kotikunta ja hänet katsotaan Suomessa vakinaisesti asuvaksi, hän saa oikeuden tiettyihin huolenpidon ja toimeentulon turvaamiseen liittyviin palveluihin, jotka ovat päällekkäisiä vastaanottopalveluiden kanssa. Vastaanottolain tarkoitus on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset (vastaanottolaki 1 §). Kohdan perusteluissa (HE 266/2010 vp) todetaan, että pykälässä mainituilla toimeentulolla ja huolenpidolla viitataan erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perusteluissa todetaan, että edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.

Vastaanottolain tarkoitus ei näin ollen ole turvata sellaisen henkilön perustuslain mukaista toimeentuloa ja huolenpitoa, joka saa sen muusta järjestelmästä, esimerkiksi kotikunnan ja vakinaisen asumisen perusteella. Vastaanottoilaisissa ei kuitenkaan säädetä vastaanottopalveluiden päättymisestä tilanteessa, jossa tilapäistä suojelua saava saa kotikunnan ja oikeuden vakinaiseen asumiseen perustuviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja sosiaaliturvaan. Vastaanottolain 14 §:n mukaan vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle. Saman pykälän mukaan tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika. Vastaanottopalveluiden kestoa koskevan 14 a §:n pykälän mukaan vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Jos tilapäistä suojelua saavat halutaan siirtää vastaanottojärjestelmästä kunnallisten tai vuoden alusta hyvinvointialueiden järjestämien sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä Kelan myöntämän sosiaaliturvan piiriin, vastaanottolakia voisi olla tarkoituksenmukaista näiltä osin täsmentää niin, että vastaanottopalveluiden todettaisiin lakkaavan kohtuullisen ajan kuluessa myös silloin, kun tilapäistä suojelua saavalle myönnetään kotikunta ja oikeus vakinaiseen asumiseen liittyvään sosiaaliturvaan.

Luvussa 3 tarkastellaan tilapäistä suojelua saavien oikeuksia erilaisiin ja palveluihin ja etuuksiin vastaanottojärjestelmässä ilman kotikuntaa verrattuna vastaaviin kotikunnan ja vakinaisen asumisen mukanaan tuomiin palveluihin ja etuuksiin. Lisäksi huomioon on otettu myös joitakin etuuksia, jotka eivät ole sidoksissa kotikuntaan tai vakinaiseen asumiseen.

1.4 Tilapäistä suojelua saavat Suomessa

Suomesta on sodan ensimmäisen neljän kuukauden aikana hakenut tilapäistä suojelua hieman vajaat 30 000 ukrainalaista. Ukrainalaisten lisäksi tilapäistä suojelua on hakenut alle 400 kolmannen maan kansalaista. Suurimpina kansalaisuuksina Venäjä, Nigeria ja Irak. Kaikki maahan tulleet ja tänne tulevat ukrainalaiset eivät hae suojelua heti Suomeen saapuessaan, joten maassa olevien määrä on todennäköisesti hieman rekisteröityneitä korkeampi. Toisaalta osa hakemuksen jättäneistä on myös

palannut Ukrainaan. Sisärajatarkastusten puuttuessa viranomaisilla ei ole tarkkaa tilannekuvaa maassa olevien määrästä.

Maaliskuun 2022 jälkeen on uusien hakemusten määrä tasaantunut noin tuhanteen hakemukseen viikossa. Sisäministeriö on arvioinut, että pakolaisten tulo Suomeen jatkuu edelleen ja että Suomeen tulisi vuoden 2022 aikana 40 000–80 000 ukrainalaista.

Suurin osa tulijoista (63 %) majoittuu yksityismajoituksessa. Yksityismajoittujien osuus on kuitenkin laskenut ja laskee päivittäin. Tämä tarkoittaa, että yhä useampi hakeutuu vastaanottokeskuksen tarjoamaan majoitukseen. Tilapäistä suojelua saavat ovat tällä hetkellä asettautuneet melko tasaisesti eri puolelle Suomea.

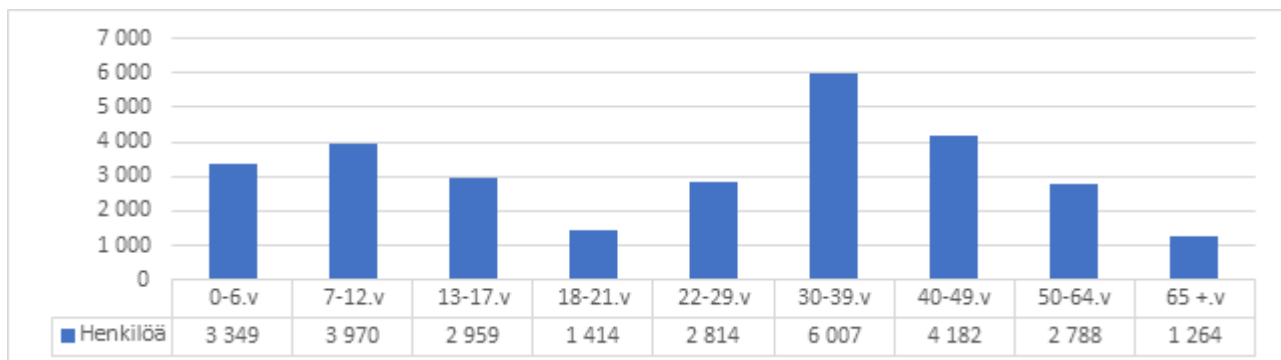
Suomeen tulleiden ukrainalaisten tilannetta ja tarvetta erilaisille palveluille kartoitetaan parhaillaan verkossa täytettävällä kyselyllä. Kysely laadittiin eri ministeriöiden ja virastojen välisessä yhteistyössä. Kysely on avoinna 6.7. saakka, jonka jälkeen tulokset analysoidaan.

1.4.1 Ikä- ja sukupuolijakauma

Tilapäisen suojelun hakemuksen Suomessa jättäneistä ukrainalaisista noin 80 prosenttia on naisia ja lapsia ja noin 17 prosenttia aikuisia miehiä. Miesten pieni osuus johtuu erityisesti siitä, että Ukraina on sotatilalla kieltänyt 18–65 -vuotiaiden miesten maasta poistumisen. Tietyissä poikkeuksissa maasta poistuminen on kuitenkin mahdollista, kuten silloin, kun perheessä on yli kolme alaikäistä lasta tai henkilö on kehitysvammaisen lapsen huoltaja. Miehet ovat päässeet pakenemaan myös Ukrainan itäosien kautta Venäjälle ja sieltä edelleen EU-alueelle.

Käytännössä merkittävä osa tulijoista on yksinhuoltajaitejä lapsineen. Lapsia on tullut Suomeen myös muiden kuin omien vanhempiensa kanssa, kuten isovanhempien tai muiden sukulaisten mukana. Ilman huoltajaa tulleita ukrainalaisia alaikäisiä on kirjoilla alaikäisyksiköissä 260.

Kuva 1. Tilapäistä suojelua Suomesta hakeneiden ikäjakauma. Lasten ikäluokat on jaettu koulujärjestelmää mukailleen.



Kesäkuun puoleen väliin mennessä Suomessa on hakenut suojelua 10 300 alaikäistä, joka on 36 prosenttia kaikista hakijoista. Alaikäisten osuus on laskenut maaliskuun jälkeen noin 10 prosentilla. Muutos on näkynyt erityisesti työikäisten osuuden kasvussa. Työikäiset eli 18–64 -vuotiaat muodostavat noin 60 prosenttia suojelua hakeneista. Vastaanottokeskukset sekä kansalaisjärjestöt ovat raportoineen hakijaprofiilin muuttuneen niin, että tulijoissa on aiempaa enemmän vanhempia ja huonokuntoisia ihmisiä.

1.4.2 Koulunkäynti ja opiskelu

Kunnat ovat pystyneet toimimaan nopeasti erityisesti perusopetuksen valmistavan opetuksen paikkojen lisäämiseksi ja pääosa kunnista on voinut tarjota koulutuspaikan sitä toivoville nopeasti. Kunnilta tulleiden tietojen mukaan toisen asteen koulutuksen kysyntä on ollut toistaiseksi vähäistä. Tulijoiden määrissä on alueellisesti suuria eroja. Alueellinen ja paikallinen kantokyky esimerkiksi toisen asteen

koulutuksen ja kielikoulutuksen järjestämisessä tulee vaikuttamaan koulutuksen pääsyn mahdollisuuksiin.

Ukraina järjestää kansalaisilleen laajamittaista etä- ja verkko-opetusta. Mahdollisuus koulutusjärjestelmän seuraamiseen omalla kielellä on vaikuttanut erityisesti vanhempien oppilaiden ja opiskelijoiden kiinnostukseen hakeutua suomalaisen koulutusjärjestelmän piiriin. Etä- ja verkko-opetusta järjestetään Suomen koulutusjärjestelmän ulkopuolella, joten sen yleisyydestä ei ole käytettävissä tilastoja. Suomalaisissa korkeakouluissa opiskelee 250 ukrainalaista, joiden opinto-oikeus on alkanut 20.2.2022 jälkeen. Näistä opiskelijoista 147 opiskelee avoimessa korkeakoulutuksessa ja 92 jatkaa Ukrainassa aloitettuja korkeakouluopintoja erillisillä opinto-oikeudella. (Virta-tiedonkeruu, poiminta 2.6). Ukrainalaisten viranomaisten pyytämänä Suomessa oleville ukrainalaisille nuorille tarjotaan pääsykoemahdollisuus ukrainalaisiin yliopistoihin kesän 2022 aikana, kokeiden järjestämisestä Suomessa vastaa Metropolia Ammattikorkeakoulu.

1.4.3 Työllisyys

Yleisesti pakolaistaustaisten työllisyysaste on maahan saapumisen jälkeen hyvin matala. Työllisyysaste jää ensimmäisinä vuosina noin 0–30 prosentin tuntumaan. Ukrainasta tulevien pakolaisten voi kuitenkin olettaa työllistyvän jonkin verran paremmin kuin pakolaistaustaisten keskimäärin. Tiedetään, että heidän koulutusasteensa ja työllisyysasteensa lähtömaassa ovat keskimäärin melko korkeita. Eurooppalaisina pakolaisina he kohtaavat oletetusti muita pakolaisia vähemmän työmarkkinasyrjintää. Koska Venäjän hyökkäyssota on tuomittu EU-maissa yksimielisesti, on halu auttaa sodan uhreja korkealla tasolla. Tällä on myönteinen vaikutus yhteiskunnan vastaanottavuuteen. Ukrainalaiset ovat myös oleskelleet vähemmän aikaa konfliktialueella kuin monet muista konfliktitilanteista tulleet, joten heillä saattaa olla vähemmän työllistymiseen vaikuttavia psyykkisiä ongelmia ja heidän työkykynsä voi olla korkea. Tilapäistä suojelua saavilla on myös vahvat taloudelliset kannustimet työllistymiseen, kun he saavat työmarkkinatuen sijaan huomattavasti pienempää vastaanottorahaa.

Toisaalta mm. suomen, ruotsin tai englanninkielen taidon puute sekä haasteet lasten hoitojärjestelyissä voivat vaikeuttaa työllistymistä, kun suuri osa työtä hakevista on yksinhuoltajaäitejä lapsineen. Ennen koulutus- ja työllistymispolkujen aloittamista heidän on usein huolehdittava siitä, että lapsille löytyy hoito- tai koulupaikka. Työllistymiseen ja inhimilliseen pääomaan investoimiseen vaikuttaa myös oletettu uudessa asuinmaassa asumisen kesto. Koska tilapäistä suojelua saaneiden oleskeluluvat ovat tilapäisiä ja monen heistä voidaan olettaa palaavaan lähtömaahansa turvallisuustilanteen parantuessa, ovat kannustimet kouluttautua ja työllistyä pienemmät kuin tilanteessa, jossa asuminen on oletusarvoisesti pysyväisluonteista. Nämä seikat voivat vaikuttaa siten, että suojaa hakeneiden ukrainalaisten työllisyysaste voi jäädä matalaksi.

Yleisesti Suomessa asuvien ulkomaalaisten naisten työllisyysaste on selvästi miehiä matalampi. Naisten joukossa äidit työllistyvät keskimäärin selvästi huonommin kuin lapsettomat naiset. Vuonna 2020 18–64-vuotiaiden ukrainalaisten naisten työllisyysaste oli 46 prosenttia. On erittäin todennäköistä, että pakolaisina maahan tulevat eivät saavuta samaa työllisyysastetta kuin muista syistä muuttaneet naiset.

26.6. mennessä noin 1 700 tilapäistä suojelua saavaa oli rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Se on noin 10 prosenttia maahan tulleista työikäisistä ukrainalaisista. Moni on kuitenkin työllistynyt TE-palveluiden ulkopuolelta.

Ukrainalaisten osuus Suomessa työskentelevistä kausityöläisistä on ollut perinteisesti suuri. Vuonna 2021 ukrainalaisille myönnettiin noin 15 000 kausityötodistusta tai oleskelulupaa kausityöntekijöille. Vuonna 2022 ukrainalaisten kausityöntekijöiden määrä jää kuitenkin aiempia vuosia pienemmäksi.

1.4.4 Palveluiden tarve

Kansalaisjärjestöiltä sekä sisäministeriön omien haastattelujen perusteella on ukrainalaisten tiedon tarve Suomesta ja suomalaisen yhteiskunnan palveluista suuri. Viranomaistieto ei vaikuta saavuttavan ukrainalaisia riittävästi vaan ukrainalaiset hakevat tietoa erityisesti sosiaalisen median (mm. Facebook,

Telegram, Viber) kautta. Sosiaalisessa mediassa tieto on kuitenkin usein vajaan tai virheellistä. Kansalaisjärjestöt ovat tuoneet esille sitä, etteivät ukrainalaiset ole tottuneet asioimaan viranomaisten kanssa sähköisesti. Sähköiset väestö- ja asiakasjärjestelmät ja takaisinsoittopalvelut ovat uusia.

Kunnilta, kansalaisjärjestöiltä, kirkoilta ja myös mediasta on välittynyt selkeästi viesti, että tulijoilla on suuria vaikeuksia elää vastaanottorahan varassa. Tulijoiden omat varat ovat usein hyvin vähäiset tai olemattomat. Tämä näkyy mm. hakeutumisessa ruokajakeluihin, joiden kerrotaan paikoin ruuhkautuneen. Yksinään Ukrainan Apukeskuksessa on vierailut yli 5 000 ukrainalaista mm. hakemassa elintarvikkeita ja hygienia- ja tarvikkeita.

Tilapäistä suojelua hakeneet ovat pääsääntöisesti työikäisiä ja perusterveitä ihmisiä. Vastaanottokeskuksilta saadun tiedon mukaan on toukokuun jälkeen saapuneilla tulijoilla ollut enenevässä määrin sairauksia, joihin tarvitaan akuuttia hoitoa ja lääkityksen tarvetta (esim. diabetes tai kilpirauhasongelmat). Osalla on ollut myös hoitoja (esim. syöpähoitoja) ja tutkimuksia kesken Suomeen tullessa. Hoitoa tarvitsevien määrä on suhteessa tulijoiden kokonaismäärään edelleen pieni.

Traumaattisista kokemuksista johtuvat oireet ilmaantuvat usein viiveellä, minkä vuoksi on varauduttava mielenterveyden oireiden kasvuun ajan kuluessa. Ukrainalaisia on ollut hoitojaksoilla myös tehostetun tuen yksikössä.

1.4.5 Aikeet jäädä Suomeen

Kansalaisjärjestöiltä saatujen arvioiden sekä sisäministeriön tekemien haastattelujen perusteella voidaan todeta, että noin joka kolmas Suomeen paenneista ukrainalaisista tietää jo tässä vaiheessa jäävänsä Suomeen asumaan, vaikka sota päättyisi. Isolla osalla tulijoista tilanne on kuitenkin tulevaisuuden suhteen hyvin epäselvä ja epävarma eivätkä he tiedä mitä aikovat. Suomeen jäämiseen vaikuttavat erityisesti asumisen järjestäminen, työpaikan löytäminen sekä lasten hyvinvointi. Arvioiden mukaan vain hyvin pieni osa Suomeen paenneista ukrainalaisista on palaamassa takaisin lähikuukausina.

Arvioitaessa ukrainalaisten jäämisaikeita on syytä huomioida myös se, että Ukraina on ollut voimakkaan maastamuuton maa 90-luvun alusta alkaen. Maan väestömäärä on laskenut noin 20 vuodessa 8 miljoonalla. Maasta on muutettu erityisesti töiden ja opintojen perässä ja ulkomailla asuvien sukulaisten rahalahetykset ovat olleet merkittävässä roolissa jo ennen sotaa. Vuonna 2021 noin 8 % maan BKT:stä muodostui rahalahetyksistä.

Toisaalta tiedetään myös, että sodan pitkittyessä paluun todennäköisyys laskee. Jugoslavian sodan jälkeen toteutetuissa tutkimuksissa selvisi, että vain hyvin pieni osa maasta paenneista palasi kotimaahansa, vaikka alun perin tarkoitus olikin. Kotimaan tuhoutunut infrastruktuuri, heikot palvelut, taloudellinen tilanne ja yleinen turvattomuus saivat ihmiset pysymään maassa, johon olivat sodan alussa paenneet. Tähän on syytä varautua myös ukrainalaisten osalta.

2 Kotikuntalain mukainen kotikunta ja sen määräytyminen

Tilapäistä suojelua saavat eivät pääsääntöisesti ole saaneet Suomessa kotikuntaa, koska heidän kohdallaan ei täyty kotikuntalain edellytys vähintään vuoden tilapäisestä oleskeluluvasta. Edellytys voi myöhemmin täytyä, jos peräkkäisten tilapäisten oleskelulupien voimassaoloaika on vähintään yksi vuosi. Tällöin kotikunnan saaminen edellyttää lisäksi, että henkilöllä on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoitus jäädä vakinaisesti Suomeen asumaan.

Kotikuntaa haetaan Digi- ja väestötietovirastosta, joka edellyttää selvitystä asumisen vakinaisuudesta. Vakinaisen asumisen osoittaminen on mahdollista esimerkiksi selvityksellä yhden vuoden yhtäjaksoisesta asumisesta Suomessa. Tilapäisen suojelun oleskelulupa toimii osoituksena maahan tulemisesta, joten asiointi Digi- ja väestötietovirastossa ei ole tarpeen, jos edellytykset muutoin täyttyvät.

Jos tilapäistä suojelua saavalla on perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta, tai jatkuva tai pysyvä oleskelulupa muulla perusteella, hän voi saada Suomessa kotikunnan jo tällä hetkellä.

2.1 Kotikunnan merkitys ja kotikuntalain edellytykset kotikunnan saamiselle

Kotikuntalaissa (201/1994) säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä. Kotikunta on perusteena monille eri oikeuksille ja velvollisuuksille. Kotikuntalaissa ei kuitenkaan itsessään säädetä henkilöiden oikeudesta esimerkiksi erilaisiin etuuksiin tai palveluihin, vaan niiden saamisedellytykset määräytyvät kunkin hallinnonalan oman erityislainsäädännön mukaisesti.

Kotikuntalain mukaan määräytyvästä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta tehdään merkintä väestötietojärjestelmään. Merkintä perustuu ensisijaisesti muuttavan henkilön omaan ilmoitukseen, joka tehdään Digi- ja väestötietovirastolle. Muuttajan ilmoitusvelvollisuus koskee Suomen sisäisten muuttojen ohella myös maahan- ja maastamuuttoa. Ilmoituksen saatuaan Digi- ja väestötietovirasto tekee henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän väestötietojärjestelmään. Ahvenanmaan maakunnassa näitä tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto.

Kotikuntamerkintä on luonteeltaan toteava hallintotoimi, ei varsinainen hallintopäätös, johon henkilö voisi hakea muutosta (HE 104/1993 vp, s. 28). Jos kotikuntamerkintä kuitenkin tehdään muuttajan pyytämästä poikkeavalla tavalla tai jos merkintä tehdään muulta kuin muuttajalta itseltään tai hänen perheenjäseneltään saadun tiedon perusteella, Digi- ja väestötietoviraston on tehtävä asiasta muutoksenhakukelpoinen kirjallinen hallintopäätös.

Kotikuntalakia sovelletaan Digi- ja väestötietoviraston ohella laajalti myös muualla julkishallinnossa. Viraston väestötietojärjestelmään tallettamilla kotikuntamerkinnoillä ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta muiden hallinnonalojen viranomaistoimintaan (HE 78/2016 vp, s. 5). Vaikka henkilön kotikuntamerkintä olisi väestötietojärjestelmässä virheellinen, kotikunnan perusteella määräytyvät yksilön oikeudet ja velvollisuudet ratkaistaan niitä koskevissa omissa hallintomenettelyissään. Väestötietojärjestelmään talletettuja, henkilön kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevia tietoja pidetään kuitenkin julkisesti luotettavina. Niillä on siten muiden viranomaisten ratkaisutoiminnassa huomattava tosiasiallinen merkitys. Vaikka jokaisen viranomaisen on mahdollista ratkaista henkilön kotikunta itsenäisesti kotikuntalakia soveltaen, lain yksittäistapauksellinen soveltaminen on monesti haastavaa ja aikaa vievää. Sen vuoksi muut viranomaiset usein luottavat omassa ratkaisutoiminnassaan suoraan väestötietojärjestelmään tehtyihin merkintöihin.

Ulkomailta Suomeen muuttavien ja täällä asuvien henkilöiden oikeudesta saada kotikunta Suomessa säädetään kotikuntalain 4 §:ssä. Sääntelyn tarkoituksena on myöntää kotikunta henkilöille, jotka tosiasiallisesti asuvat Suomessa ja joiden on myös tarkoitus jäädä tänne pysyvästi asumaan (HE 104/1993 vp, s. 26). Pykälän 1 momentin mukaan ulkomailta saapuvalla henkilöllä on oikeus kotikuntaan, jos 1) hän on Suomen kansalainen; 2) hänellä on voimassa oleva jatkuva tai pysyvä oleskelulupa; 3) hän on EU- tai ETA-maan kansalainen ja on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa ulkomaalaislain edellyttämällä tavalla; 4) hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta; tai 5) hänellä on vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Lain 4 §:n 2 momentissa täsmennetään sitä, milloin henkilöllä voidaan em. 5 kohdan mukaisissa tilanteissa katsoa olevan tarkoituksena jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Tällaisina asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että 1) henkilö on suomalaista syntyperää; 2) hänellä on aiemmin ollut Suomessa kotikunta; 3) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävästä työstä tai opiskelua varten; tai 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Suomeen saapuva, tilapäistä suojelua ja siihen perustuvan oleskeluluvan saava henkilö ei lähtökohtaisesti saa kotikuntaa Suomessa, koska hän ei pääsääntöisesti täytä kotikuntalain 4 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden ensimmäinen tällä perusteella myönnetty tilapäinen oleskelulupa on voimassa 4.3.2023 saakka, joten he eivät täytä kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan edellytystä vähintään yhden vuoden tilapäisestä oleskeluluvasta. Tämä edellytys voi kuitenkin myöhemmin täytyä, jos henkilön peräkkäisten tilapäisten oleskelulupien voimassaoloaika on yhteensä vähintään yksi vuosi. Kotikunnan saaminen edellyttää tällöinkin lisäksi, että henkilöllä on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoitus jäädä vakinaisesti Suomeen asumaan. Valtaosa Ukrainasta Suomeen tulevista, tilapäistä suojelua saavista henkilöistä ei tällä hetkellä täytä kotikuntalain 4 §:n 2 momentissa lueteltuja edellytyksiä, joiden ainakin katsottaisiin osoittavan heidän aikovan jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Ukrainasta tulevat, tilapäistä suojelua saavat henkilöt voivat kuitenkin saada Suomessa kotikunnan kotikuntalain 4 §:n 1 momentin muiden kohtien perusteella. Suomeen saapuvilla ukrainalaisilla voi esimerkiksi olla Suomessa perheenjäseniä, joilla on täällä kotikunta. He ovat oikeutettuja saamaan kotikunnan heti maahan saapuessaan kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella edellyttäen, että heillä on esittää perheenjäsenyydestä luotettava selvitys. Myös esimerkiksi jatkuvan tai pysyvän oleskeluluvan saavilla ukrainalaisilla on oikeus kotikunnan saamiseen lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.

Jos tilapäistä suojelua saava henkilö ei saa kotikuntaa, hän voi ilmoittaa väestötietojärjestelmään merkittäväksi tilapäisen osoitteensa. Jos edellytykset kotikunnan saamiselle eivät tilapäistä suojelua saavan henkilön kohdalla täyty, hän ei ole oikeutettu niihin palveluihin tai etuuksiin, joiden saaminen on niitä koskevassa lainsäädännössä sidottu kotikuntaan.

2.2 Kotikunnan hakemiseen liittyvä menettely

Kotikuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan, kun kotikuntapyyntö on tullut Digi- ja väestötietovirastolle, sen on ilman aiheetonta viivytystä tehtävä väestötietojärjestelmään ilmoituksen mukainen merkintä kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikasta. Lain 9 §:n 3 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä ilman aiheeton viivytystä, jos ilmoitus on puutteellinen tai sellainen, ettei sen perusteella voi tehdä luotettavaa merkintää. Jos merkintää ei tehdyn lisäselvityspyynnön jälkeenkään voida tehdä henkilön pyynnön mukaisesti, Digi- ja väestötietoviraston on lain 11 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä tehtävä kirjallinen päätös ja ilmoitettava asianomaiselle ratkaisustaan ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua.

Tilapäisen suojelun luvan saaneiden osalta oleskelulupa itsessään toimii osoituksena maahan tulemisesta, joka on kotikuntalain mukainen yleinen edellytys. Heidän ei tarvitse tätä varten asioida Digi- ja väestötietovirastossa henkilökohtaisesti kotikunnan saamiseksi, jos erityiset edellytykset muutoin täyttyvät.

Vaikka tilapäistä suojelua saavan osalta edellytys vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttavasta voimassa olevasta tilapäisestä oleskeluluvasta täytyisikin, ei pelkkä kotikuntapyyntö riitä kotikunnan saamiseksi. Nykytulkinnan mukaan pyynnön liitteenä tulee olla lisäksi kotikuntalain edellyttämä selvitys asumisen vakinaisuudesta. Jos henkilö vetoaa vakinaisuutta osoittavana seikkana vähintään yhden vuoden yhtäjaksoiseen asumiseen (kotikuntalain 4 §:n 2 momentin 4 kohta), voidaan tämän olemassaolo selvittää esimerkiksi väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen avulla viran puolesta, jos siitä on maahan muutettaessa toimitettu kotikuntalain 7 §:ssä tarkoitettu ilmoitus. Jos tilapäistä asumista ei ole kirjattu väestötietojärjestelmään, se on mahdollista todistaa esimerkiksi vuokranantajan tai naapureiden antaman kirjallisen vakuutuksen perusteella tai muulla vastaavalla ja luotettavalla tavalla. Tällaisen selvityksen luotettavuus harkitaan tapauskohtaisesti. Selvityksen tulee kuitenkin olla sellainen, että se voitaisiin hyväksyä kaikissa muissakin tilanteissa osoituksena vähintään yhden vuoden asumisesta. Jos mitään muuta selvitystä asumisesta ei ole saatavilla tai esitettyä selvitystä ei voida pitää luotettavana, voidaan tilapäisen suojelun luvan saaneiden osalta asumisaika laskea myös siitä hetkestä, kun he ovat UMA-järjestelmän tietojen mukaan hakeneet tilapäisen suojelun oleskelulupaa tai saaneet sen.

Jos tehdystä kotikuntapyyntöstä puuttuu selvitys asumisen vakinaisuutta osoittavista seikoista, Digi- ja väestötietovirasto pyytää kotikuntalain edellyttämällä tavalla henkilöltä ensin lisäselvitystä ja varaa yleensä kaksi viikkoa aikaa toimittaa pyydetty lisäselvitys. Jos selvitystä ei pyydettyssä ajassa toimiteta tai toimitettua selvitystä ei voida pitää luotettavana taikka yhden vuoden yhtäjaksoinen asumisedellytys ei vielä pyyntöä tehdessä täyty, tekee Digi- ja väestötietovirasto asiassa kielteisen päätöksen.

3 Tilapäistä suojelua saavien palvelut ja etuudet sekä kotikunnan vaikutukset

Tällä hetkellä tilapäistä suojelua saavien toimeentulo ja huolenpito turvataan lähtökohtaisesti vastaanottojärjestelmän toimesta. Vastaanottopalveluita ovat majoitus, vastaanottoraha, välttämättömät sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Kunnat ovat velvollisia järjestämään tilapäistä suojelua saaville lapsille perus- ja esiopetusta ja lisäksi varhaiskasvatusta esimerkiksi silloin, jos hänen huoltajansa työskentelee tai opiskelee. Tilapäistä suojelua saavat voivat rekisteröityä TE-toimistoon työnhakijoiksi. TE-toimistot ja kunnat voivat laatia kotoutumissuunnitelmia tilapäistä suojelua saaville ja tarjota heille kotoutumista ja työllisyyttä edistäviä palveluita.

Kotikunnan saatuaan tilapäistä suojelua saavat siirtyvät käytännössä vastaanottojärjestelmän piiristä kuntien ja vuoden 2023 alusta lähtien myös hyvinvointialueiden järjestämien palveluiden sekä Kelan etuuksien piiriin. Merkittävimmät muutokset palveluiden osalta ovat vastaanottokeskusmajoituksen päättyminen, siirtyminen vastaanottokeskusten järjestämien sosiaali- ja terveystalveluiden piiristä kunnan tai jatkossa hyvinvointialueen järjestämiin palveluihin, laajempi oikeus sosiaalihuollon palveluihin, subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, oppivelvollisuus ja oikeus osallistua työllisyyden kuntakokeiluihin. Nykylainsäädännön puitteissa tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtymistä ei voida tukea kotoutumislain mukaisella kuntaanosoittamisen menettelyllä eikä kunnille voida maksaa korvauksia vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä lukuun ottamatta laskennallista korvausta kunnan tekemästä alkukartoituksesta.

3.1 Majoitus vastaanottokeskuksissa ja kuntiin siirtyminen

3.1.1 Majoituksen järjestäminen vastaanottojärjestelmässä

Majoitus vastaanottokeskuksessa on yksi vastaanottolain mukaisista tilapäistä suojelua saaville annettavista vastaanottopalveluista. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen majoitetaan alaikäisten vastaanottoon tarkoitettuun yksikköön eli ryhmäkotiin tai tukiasumisyksikköön. Tilapäistä suojelua saava ei voi itse päättää, mihin vastaanottokeskukseen hänet majoitetaan. Tilapäistä suojelua saava voi halutessaan järjestää majoituksensa itse niin sanottuna yksityismajoituksena, mutta tätä varten ei myönnetä erillistä tukea. Yksityismajoituksessa olevat henkilöt ovat kirjoilla lähimmässä vastaanottokeskuksessa ja saavat sieltä tai sen kautta vastaanottopalveluja. Yksityismajoituksessa on tällä hetkellä noin 63 prosenttia tilapäistä suojelua saavista.

Monet tilapäistä suojelua hakeneet ovat saapuneet Suomeen viisumivapaan liikkumisen turvin ja asettuneet sellaisille paikkakunnille, joilla heillä on ennestään sukulaisia, tuttavita tai aiemmilta vuosilta tuttu kausityönantaja. Lisäksi monet vapaaehtoiset ovat avustaneet Ukrainasta paenneita siirtymään Suomeen eri kuntiin. Maahanmuuttovirasto on kehittänyt tähän tilanteeseen vastaamiseksi uuden kuntamallin, jonka tarkoituksena on mahdollistaa tilapäistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden majoittumisen jatkuminen siellä, mihin he ovat asettautuneet Suomeen saapuessaan. Kuntamallissa kunta tekee vastaanottokeskuksen kanssa sopimuksen majoitus- ja ohjauspalveluiden tuottamisesta kunnan vuokraamissa asunnoissa ja kunnille korvataan kuntakohtaisella majoitusvuorokausihinnalla palvelusta koituvat kustannukset. 9.6.2022 mennessä 71 kuntaa on ottanut kuntamallin sopimuksen käsittelyyn kunnan sisäisessä päätöksenteossa. Kuntamallin sopimuksia on laadittu tähän mennessä 50 kunnan kanssa ja sopimuksen piirissä on noin 2 000 tilapäistä suojelua hakenutta henkilöä.

Tilapäistä suojelua saavat eivät tällä hetkellä kuulu kotoutumislain mukaisen kuntaanosoittamisen soveltamisalaan eli nykytilanteessa heitä ei ole mahdollista ohjata kuntapaikoille kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteella oleskeluvan saaneiden tapaan. Käytännössä kuntapaikkoja on riittänyt lähinnä kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville, esimerkiksi ilman huoltajaa oleville alaikäisille sekä erityistä tukea asunnon ja palvelujen hankkimisessa tarvitseville, kuten

yksinhuoltajaperheille. Suurin osa kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saavista siirtyy kuntaan itsenäisesti tai suoraan yksityismajoituksesta. Vastaanottokeskus antaa tarvittaessa henkilöille ohjausta ja neuvontaa kuntaan siirtymiseen liittyvissä asioissa ja voi myös auttaa mahdollisuuksien mukaan asunnon etsimisessä.

Tilapäistä suojelua saavien kohdalla vastaanottojärjestelmästä kuntaan siirtyminen on mahdollista käytännössä siinä vaiheessa, kun kotikuntamerkintä on kirjattu väestörekisteriin ja tilapäistä suojelua saava on löytänyt asunnon, johon hän pääsee muuttamaan. Kuntien vapaa asuntokanta vaikuttaa näin ollen oleellisesti siihen, miten nopeasti kuntaan siirtyminen on mahdollista. Kuntaan siirtymisen sujuvuuteen vaikuttaa käytännössä myös se, onko henkilöllä passi, jolla hän voi todistaa henkilöllisyytensä asuntoa vuokratessaan. Passin puuttuessa tilapäistä suojelua saava voi hakea poliisilta ulkomaalaisen henkilökortin kotikuntamerkinnän saatuaan. Valmiiksi yksityismajoituksessa olevat henkilöt voidaan lähtökohtaisesti kirjata ulos vastaanottojärjestelmästä heti kotikuntamerkinnän saamisen jälkeen eli heidän siirtymisensä kuntaan voi teoriassa olla hyvin nopeaa, mutta myös yksityismajoittajat voivat tarvita tukea kunnallisten palveluiden piiriin siirtymisen vaiheessa. Vastaanottokeskuksen rooli siirtymävaiheen tukemisessa on joka tapauksessa merkittävä.

3.1.2 Kuntiin siirtymisen järjestäminen

Tilapäistä suojelua saavia on Suomessa tällä hetkellä noin 30 000 ja näin suuren ihmismäärän siirtyminen vastaanottojärjestelmästä kuntiin aiheuttaisi myös majoituksen järjestämisen näkökulmasta haasteita sekä vastaanottokeskuksille että kunnille. Kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneiden kohdalla vastaanottopalveluita annetaan oleskeluvan saamisen jälkeen vastaanottolain 14 §:n mukaisesti kohtuullinen aika, joka on käytännössä tarkoittanut keskimäärin 2–3 kuukautta. Jos tilapäistä suojelua saaneet olisivat siirtymässä kuntiin samanaikaisesti, asunnon etsinnässä tukeminen ja asuntojen löytäminen tuhansille tai kymmenille tuhansille ihmisille olisi hyvin haasteellista. Siirtymisen keskimääräinen aika tulisi todennäköisesti pidentymään huomattavasti. Alueilla, joilla asuntoja on hyvin tarjolla, siirtyminen voisi tapahtua nopeamminkin. Siirtymävaiheessa olisi tärkeää huomioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat tilapäistä suojelua saavat ja tukea heidän kuntiin siirtymistään, esimerkiksi mahdollistamalla kotoutumislain mukainen kuntaanosoittaminen. Tämä edellyttäisi kotoutumislain muutosta ja kuntien valmiutta myöntää kuntapaikkoja tilapäistä suojelua saaville.

Kuntaanosoittaminen toimi hyvin Afganistanin operaation yhteydessä elokuussa 2021, jolloin kunnat lähtivät laajasti tarjoamaan kuntapaikkoja. Kuntaanosoittamisella ei kuitenkaan pystytä ratkaisemaan suuren ihmismäärän kuntiin siirtymistä, joten myös itsenäisen muuton tukemiseen olisi pystyttävä osoittamaan resursseja. Kuntiin siirtymisen tukeminen edellyttäisi kuntien, ELY-keskusten ja vastaanottokeskusten alueellista yhteistyötä vapaiden asuntojen kartoittamiseksi. Olennaista huomioida, että perustuslain takaama oikeus valita asuinpaikkansa koskee myös tilapäistä suojelua saavia eikä heitä siis voida velvoittaa siirtymään tiettyyn kuntaan tai tietylle alueelle.

Huomattava osa tilapäistä suojelua saavista asuu yksityismajoituksessa. Kuten on jo edellä todettu, heidän kohdallaan kuntaan siirtyminen voisi sujua nopeasti ja helposti, jos he voivat jatkaa asumista samassa yksityismajoitusosoitteessa. Tämä ei ole aina mahdollista ja jo tällä hetkellä yksityismajoituksessa olevien osuus laskeekin tasaisesti, eli yhä useampi tilapäistä suojelua saava henkilö on hakeutunut viime aikoina vastaanottokeskusmajoitukseen. Tämä voi olla osoitus siitä, että tilapäistä suojelua saavat tai majoittavat eivät ole alun perin ajatelleet, että yksityismajoitus tapahtuisi pitkäaikaisena. Myös yksityismajoituksessa majoittuneet saattavat luvan saamisen jälkeen tai myöhemmässä vaiheessa tarvita oman asunnon.

Kuntien vuokra-asuntotilanne vaihtelee suuresti, eikä niillä ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää asuntoa kaikille. Erityisesti isoissa kaupungeissa asunnon järjestäminen kiireellisissäkin tapauksissa on vaikeaa, koska vuokra-asuntoihin on pitkät jonot ja asunnottomiakin on jonkin verran. Asunnon järjestäminen asunnottomille on sote-uudistuksen jälkeenkin nykytilaa vastaavasti pääasiassa kunnan asuntoviranomaisten tehtävä. Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla

henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua. Sen järjestäminen liittyy erilaisiin kriisitilanteisiin ja tavoitteena on aina siirtyminen pysyvämpään asumismuotoon. Mikäli henkilöllä ei kotikunnan saatuaan, vastaanottojärjestelmästä uloskirjautumisen myötä ole pysyvää asuntoa esimerkiksi siinä tilanteessa, että henkilö joutuu äkillisesti siirtymään pois yksityismajoituksesta, eikä muuta ratkaisua tilanteeseen löydy, on kunnan ja myöhemmin hyvinvointialueen sosiaalitoimi viimesijassa vastuussa tilapäisen majoituksen järjestämisestä. Mikäli muuta paikkaa ei löydy, saatetaan majoitusjärjestelyissä joutua turvaamaan kalliiseen hotellimajoitukseen. Tilapäistä suojelua saavien yhtäkkinen siirtyminen vastaanottojärjestelmästä kuntiin voisi merkitä huomattavaa kustannusten kasvua sosiaalitoimen tilapäisissä majoituspalveluissa.

Kuntapaikkamääriin varautuminen ja alueellinen kuntaan ohjaaminen olisi erittäin haastavaa, koska tilapäistä suojelua saaneiden ja vielä hakevien henkilöiden kokonaismäärästä eikä sijaintipaikkakunnista ole tietoa. Kuntapaikkojen varaaminen ukrainalaisille voisi vaikuttaa kuntien valmiuteen myöntää kuntapaikkoja muille ryhmille, kuten kiintiöpakolaisille. Tilapäistä suojelua saavien määrällä voi olla vaikutusta siihen joka tapauksessa. Jos kuntaanosoittaminen mahdollistettaisiin lainmuutoksella, se edellyttäisi kuntien vastaanottovalmiuksien varmistamista alueellisesti, mm. alueellisia kuntapaikkaneuvotteluja ja sopimuksia kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Käytännössä kustannusten korvaaminen on edellytys kuntapaikkojen saamiselle.

Vastaanottopalvelujen päättyessä kotikuntamerkintään olisi tärkeää mahdollistaa kotoutumislain mukainen kuntaanosoittaminen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asumisen ja tuen järjestelyjen varmistamiseksi, erityisesti ilman huoltajaa oleville alaikäisille. Kotoutumislain 27 §:n mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen hoiva, huolenpito ja kasvatus järjestetään perheryhmäkodissa. Kotoutumislain 27 §:n nojalla tukea voidaan myös tarjota 18–24-vuotiaille oleskeluluvan saaneille nuorille. Vastaanottojärjestelmän ryhmäkodista kotoutumispalveluihin lukeutuvaan perheryhmäkotiin siirtyminen tapahtuu kotoutumislain mukaisesti kuntaanosoittamisen kautta kuntapaikalle. Tilapäistä suojelua saavien perheryhmäkotiin siirtyminen edellyttäisi laajennusta kotoutumislain kuntaanosoittamisen ja siitä maksettavien korvausten soveltamisalaan. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden osalta olisi huomioitava mahdolliset tulevat muutokset, joita heidän hoivan ja huolenpidon järjestämiseensä on esitetty eduskunnassa parhaillaan käsittelyssä olevalla kotoutumislain muuttamisesta koskevalla hallituksen esityksellä. Siinä vastuu alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden hoivan ja huolenpidon järjestämisestä esitetään siirrettäväksi kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lähtien.

3.2 Sosiaali- ja terveystyöpalvelut

3.2.1 Sosiaali- ja terveystyöpalvelut vastaanottojärjestelmässä

Vastaanottopalveluihin kuuluvat sosiaali- ja terveystyöpalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi tilapäistä suojelua saava rekisteröidään (vastaanottolaki 13 § 1 mom.) Tilapäistä suojelua saavalla on vastaanottolain 25 §:n mukaan oikeus saada sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona hän on oikeutettu vastaanottopalveluihin. Vastaanottolain 26 §:n mukaan tilapäistä suojelua saavalle annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Vastaanottokeskuksissa työskentelee sosiaaliohjaajia ja sosiaalityöntekijöitä, jotka pääasiassa vastaavat asiakkaiden tarvitsemista sosiaalipalveluista. Vastaanottokeskuksissa työskentelee terveydenhoitajia ja sairaanhoitajia, jotka järjestävät alkuterveystarkastukset ja joiden kautta asiakkaat ohjataan tarvittaessa vastaanottokeskuksien ulkopuolisiin terveystyöpalveluihin. Näitä palveluita hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta sekä kunnilta. Vastaanottokeskus tuottaa siis osan asiakkaiden tarvitsemista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista itse ja hankkii osan palveluista ulkopuolelta.

Tiettyjä palveluita, kuten erikoissairaanhoidon, äitiys- ja lastenneuvolapalveluita tai lastensuojelupalveluita, ei ole käytännössä mahdollista tuottaa vastaanottokeskusten toimesta, joten vastaanottokeskukset hankkivat nämä palvelut kokonaisuudessaan kunnilta. Vastaanottolain 7 §:n mukaisesti Maahanmuuttovirasto korvaa vastaanottopalveluiden järjestämisestä aiheutuneet kustannukset palvelun tuottajalle.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun piiriin kuuluvat tällä hetkellä henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa sekä eräät heihin lainsäädännössä rinnastetut muut henkilöt. Kunnilla ei siten ole lakisääteistä veloitetta itsenäisesti järjestää eikä myöskään tuottaa vastaanottokeskuksille ostopalveluina vastaanottokeskusten järjestämisvastuulle kuuluvia tilapäistä suojelua saavien sosiaali- ja terveyspalveluita. Edellä sanotusta poiketen kunnalla on kuitenkin velvollisuus terveydenhuoltolain 50 §:n ja sosiaalihuoltolain 12 §:n nojalla järjestää kiireelliset ja välttämättömät palvelut jokaiselle kunnassa oleskelevalle. Tilapäistä suojelua saavien kohdalla tämä kuntien viimesijainen järjestämisvastuu tulee kuitenkin sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, koska vastaanottokeskusten järjestämisvastuu kattaa nämä palvelut. Lisäksi pääsäännöstä poiketen tilapäistä suojelua saavien lastensuojelun järjestämisvastuu kuuluu osittain kunnille.

Maahanmuuttoviraston keräämien tietojen mukaan tilapäistä suojelua saavien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen vastaanottokeskusten toimesta on yleisesti sujunut hyvin. Yhteistyö kuntien kanssa on ollut toimivaa ja toiminta näyttää melko yhtenevältä eri puolilla Suomea.

3.2.2 Tilapäistä suojelua saavien siirtyminen kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Jos tilapäistä suojelua saavalla henkilöllä katsotaan olevan kotikunta, hän saa oikeuden kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä vastaanottokeskuksilta kunnille. Sisällöllisesti kotikuntamerkintä laajentaisi tilapäistä suojelua saavien oikeutta sosiaalipalveluihin merkittävästi, mutta ei vaikuttaisi terveydenhuoltopalveluiden laajuuteen. Kuten edellä luvussa 2.1. on todettu, jokaisen viranomaisen on mahdollista ratkaista henkilön kotikunta itsenäisesti kotikuntalakea soveltaen, mutta käytännössä kunnat ovat lähtökohtaisesti luottaneet sosiaali- ja terveyspalvelujen myöntämisestä päättäessään väestötietojärjestelmän tietoihin.

Arvioitaessa kuntien järjestämisvastuun henkilöllisen soveltamisalan laajentamista tilapäistä suojelua saaviin ennen, kun he joka tapauksessa saisivat kotikunnan oleskeltuaan Suomessa vähintään vuoden, on huomioitava, että jo valmiiksi muun muassa henkilöstön saatavuusongelmien, koronan aiheuttaman pitkäaikaisen kuormituksen ja hoito- ja palveluvelan vuoksi kuormittuneen palvelujärjestelmän vastaanottokyky ei ole parhaalla mahdollisella tasolla ottamaan vastaan merkittävää uutta väestöryhmää täysimittaisen kuntatasoisten palveluiden piiriin. Samanaikaisesti valmistaudutaan historiallisesti suurimpaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen, järjestämisvastuun siirtoon kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Tämän vuoksi tässä tilanteessa kunnille ja tuleville hyvinvointialueille ei tulisi osoittaa uusia tehtäviä ennen järjestämisvastuun siirtymistä tai välittömästi uusien organisaatioiden käynnistymisvaiheessa. Mikäli tällaiset muutokset ovat välttämättömiä, tulisi toteutuksen tapahtua aikaisintaan keväällä 2023, mikä kuitenkin olisi myös haasteellinen aikataulu hyvinvointialueiden toiminnan vasta käynnistyttyä. On todennäköistä, että tässä vaiheessa toimintaa joudutaan edelleen muokkaamaan. Joka tapauksessa muutoksiin palvelujen järjestämis- ja tuottamisvelvollisuuksissa tarvitaan riittävä valmistautumisaika.

Toisaalta tilapäistä suojelua saavien siirtyminen vastaanottojärjestelmästä kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuitenkin selkeyttäisi tilannetta palveluiden järjestämisen kannalta, koska kuntien ja vastaanottokeskusten välinen vastuunjako palveluiden järjestämisessä ei tällä hetkellä ole täysin selkeä ja vastaanottokeskukset hankkivat joka tapauksessa osan järjestämistään palveluista kunnilta.

3.2.3 Tilapäistä suojelua saavien terveydenhuollon palvelutarpeet

Tilapäistä suojelua saavien ikäjakauma tällä hetkellä on nuoriin, naisiin ja lapsiin painottuva, mikä vaikuttaa terveydenhuollon palvelujen käyttöön. Esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden ja oppilashuollon palveluiden käyttö on mahdollisesti keskiarvoa suurempaa. Lisäksi kuormitus

mielenterveyspalveluihin tulee olemaan oletettavasti suurempaa erityisesti tilanteessa, jossa maahan saapuvilla on taustallaan pidempiaikainen oleskelu taistelualueella. Yleisesti ottaen Ukrainasta saapuvalla väestöllä on todennäköisesti korostuneesti traumaattisia kokemuksia, jotka vaikuttavat merkittävästi psyykkiseen hyvinvointiin. On myös varauduttava siihen, että Suomeen saapuu esimerkiksi MEDEVAC-siirtoina tai muutoin henkilöitä, jotka tarvitsevat vaativaa erikoissairaanhoidoa ja mahdollisesti myös pitkäkestoista kuntoutusta. Erikoissairaanhoidon tulevien potilaiden kohdalla joudutaan arvioimaan hoidon kokonaisuus ja huolehtimaan yksilöllisen hoidon tarpeen arvioinnin perusteella jatkohoidosta ja mahdollisesta kuntoutuksesta, joka voi kestää kuukaudesta jopa vuosiin. On huomion arvoista, että vaikeiden sota- ja väkivaltatraumojen työstäminen esimerkiksi terapialla voi kestää vuosia ja tämän erikoisalalan osaamista tulnaisiin tarvitsemaan lisää, mikä merkitsisi vähintään lisäkoulutustarvetta perustasolle.

Kuten edellä on todettu, tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden tarve kohdistuu jo nykytilanteessa käytännössä osin kunnallisiin terveyspalveluihin, kun vastaanottokeskukset eivät voi tuottaa tiettyjä palveluita muulla tavoin. Mikäli kotikuntaoikeus myönnettäisiin tilapäisen suojelun päätöksen saaneille heti maahantulon yhteydessä, selkeitä lisätehtäviä kunnille olisivat kuitenkin alkuterveystarkastukset maahan tulijoille, jos niiden järjestämistä heille edellytettäisiin edelleen. Kunnallisen perusterveydenhuollon kuormitus tulisi kasvamaan etenkin yleislääkärivastaanottojen, terveydenhoitajan vastaanottojen ja mielenterveyspalvelujen osalta, jotka ovat tällä hetkellä hyvin kuormittuneita. Jonot palveluihin kasvaisivat. Lisäksi mikäli samalle alueelle muuttaisi useita uusia pakolaistaustaisia kotikuntalaisia, joilla olisi merkittäviä erityistarpeita, aiheuttaisi tämä huomattavaa lisärasitusta ja kuormitusta palvelujärjestelmälle.

3.2.4 Tilapäistä suojelua saavien sosiaalihuollon palvelutarpeet

Kotikuntaoikeus mahdollistaa tilapäistä suojelua saaville oikeudet sosiaalihuollon palveluihin saman tasoisine ja samoin perustein kuin muillakin kotikunnan omaavilla henkilöillä. Muutos nykytilanteeseen on merkittävä, sillä ilman kotikuntaa tilapäistä suojelua saavilla on oikeus vain välttämättömiin sosiaalihuollon palveluihin. Käytännössä kotikunnan myöntäminen tarkoittaa tilapäistä suojelua saaville mm. mahdollisuutta omaishoidon, vammaispalvelujen, kuten henkilökohtaisen avun ja päivätoiminnan, lapsiperhepalvelujen ja iäkkäiden henkilöiden palvelujen, kuten kotihoidon, saamiseen. Tämä edellyttää ukrainan kielellä tapahtuvaa tiedottamista sekä alkuun aikaa vievää yksilökohtaista tulkkiväylystä palvelutarpeen arviointia.

Alkuvaiheen kotoutujien sosiaalipalvelujen käyttö on yleisesti suurempaa kuin muiden sosiaalihuollon asiakkaiden. Vaikka varsinaiset kotoutumispalvelut (koto-koulutukset jne.) ovat TE-hallinnossa ja kuntien työllisyyspalveluissa, on erityisesti sosiaalihuollon rooli alkuvaiheessa keskeinen, vaikka kaikilla tulijoilla ei ole tarvetta intensiivisiin sosiaalihuollon palveluihin. Haasteena on myös sosiaalihuollon henkilöstön saatavuus erityistä osaamista vaativaan työhön jo muutenkin tavanomaista vaikeammassa henkilöstötilanteessa.

Sotatoimialueilta saapuneilla on korostunut psykososiaalisen tuen tarve, mutta traumatausta voi vaikuttaa myös työ- ja toimintakykyyn sekä arjenhallintaan merkittävästi. On ennakoitavaa, että Ukrainasta saapuneilla henkilöillä voi olla korostunut tarve perhesosiaalityön sekä lastensuojelun palveluihin (lapset nähneet sotatoimia, perheiden hajoaminen, kuoleman kohtaaminen, vanhempien toimintakyvyn heikkeneminen). Maahanmuuttajataustaisilla perheillä on yllätyksellisesti lastensuojelupalveluissa yleisestikin (THL). Ukrainasta voi saapua myös iäkkäitä henkilöitä ja vammaisia henkilöitä. Näiden henkilöiden mahdollinen (jopa ympärivuorokautinen) tuki tulee huomioida arvioissa. Yleisesti voidaan sanoa, että pakolaisten määrän lisääntyessä myös sote-palveluihin liittyvät monikieliset ja –kanavaiset neuvonta- ja ohjaustarpeet tulevat lisääntymään paljon. Henkilöstöä on myös täydennyskoulutettava muun muassa sotatraumoihin liittyviin erityispiirteisiin, jotta esimerkiksi psykososiaalinen ja muu tarvittava tuki voidaan järjestää henkilöiden elinympäristössä mahdollisimman hyvin.

3.3 Toimeentulon turvaaminen

3.3.1 Vastaanottoraha

Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus vastaanottolain 19 §:n mukaiseen vastaanottorahaan, joka myönnetään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Vastaanottoraha jakaantuu perusosaan ja täydentävään vastaanottorahaan.

Vastaanottorahan perusosa on tarkoitettu välttämättömiin menoihin. Perusosaan sisältyvät vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen käyttö, puhelimen käyttö, harrastukset ja muut vastaavat jokapäiväiseen elämään kuuluvat menot. Perusosa on tarkoitettu myös ruokakustannuksiin silloin, kun vastaanottokeskuksessa ei tarjota aterioita. Täydentävä vastaanottoraha on tarkoitettu henkilön tai perheen eri elämäntilanteista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Näitä voivat olla esim. tietyt lasten tarvikkeet ja harrastukset, opiskelumenot ja matkakulut.

Vastaanottorahan myöntämiskäytännöissä noudatetaan soveltuvin osin lakia toimeentulotuesta (1412/1997). Vastaanottoraha on saman suuruinen sekä kansainvälistä suojelua hakevalla sekä tilapäistä suojelua saavalla. Jos henkilö järjestää majoittumisensa itsenäisesti yksityismajoituksessa, ei asumismenoja (esimerkiksi vuokra, vesimaksu ja sähkö) huomioida vastaanottorahaa hakiessa menoina. Vastaanottojärjestelmässä ei myönnetä muita Kelan tai kunnan sosiaalietuuksiin rinnastettavia etuuksia, joten vastaanottoraha ja täydentävä vastaanottoraha ovat ainoat taloudelliset etuudet, joita tilapäistä suojelua saavalla on tällä hetkellä mahdollisuus saada. Vastaanottorahan taso on merkittävästi toimeentulotukea alempi. Vastaanottoraha on yksi vastaanottopalveluista ja oikeus siihen päättyy henkilön siirtyessä pois vastaanottojärjestelmästä.

Taulukko1. Vastaanottorahan perusosa kuukautta ja päivää kohti vuonna 2022.

	Ei tarjottuja aterioita /kk	Ei tarjottuja aterioita /päivä	Ateriat vastaanotto- keskuksessa /kk	Ateriat vastaanotto- keskuksessa /päivä
Yksin asuva ja yksinhuoltaja	323,21 €	10,77 €	94,73 €	3,16 €
Muut yli 18-vuotiaat	273,06 €	9,10 €	78,02 €	2,60 €
Perheensä kanssa asuva lapsi	206,19 €	6,87 €	61,30 €	2,04 €

3.3.2 Perustoimeentulotuki

Toimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi esimerkiksi vastaanottojärjestelmän palvelut ovat ensisijaisia toimeentulotukeen nähden. Jos henkilö kuuluu vastaanottolain piiriin ja ylläpito, lääkkeet ja esimerkiksi asuminen saadaan turvattua vastaanottopalvelujen kautta, ei oikeutta nykyisellään perustoimeentulotukeen synny, koska perustoimeentulotukimeno voidaan kattaa muuta, perustoimeentulotukeen nähden ensisijaista kautta. Vastaanottoraha on kattavuudeltaan kapeampi kuin toimeentulotuki.

Toimeentulotuen myöntäminen jakautuu siten, että Kela vastaa perustoimeentulotuen myöntämisestä ja kunnan/hyvinvointialueen sosiaalihuolto täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä. Oikeus perustoimeentulotukeen selvitetään pääsääntöisesti ensin. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukeen on oikeus kaikilla Suomessa oleskelevilla henkilöillä ja perheillä, jotka eivät voi turvata toimeentuloaan mistään muusta ensisijaisesta järjestelmästä. Kelan osalta tämä tarkoittaa tilapäisen oleskelun tilanteissa perustoimeentulotukena myönnettyä taloudellista tukea, joka kattaa

maksusitoumukset elintarvikkeisiin ja välttämättömiin reseptilääkkeisiin. Toimeentulotukilainsäädännössä ei sen sijaan ole erityistä sääntelyä ulkomaalaisten oikeudesta toimeentulotukeen, mutta toimeenpanon osalta sovelletut pääperiaatteet ovat varsin vakiintuneita. Näitä on kuvattu tarkemmin jäljempänä tässä luvussa.

Pakolaisuus aiheuttaa myös erityistä taloudellisen tuen tarvetta, johon pääsääntöisesti vastataan myöntämällä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea osana sosiaalihuollon asiakkuutta. Erityisesti kansainvälistäsuojelua ja tilapäistä suojelua saavat tulevat ns. ”tyhjän päälle”, minkä vuoksi täydentävästä toimeentulotuesta voidaan tukea kodin perustamiskuluissa (ns. alkuavustus) ja muissa välttämättömissä hankinnoissa (mm. vaatteet, lasten tarvikkeet, lasten harrastusvälineet, polkupyörät).

3.3.2.1 Perustoimeentulotuen perusosan määrä

Perusosien määrää arvioitaessa lähtökohtana on asiakkaan tosiasiasiallisen asumisen luonne. Perusosan suuruudesta säädetään toimeentulotukilain 9 §:ssä. Perustoimeentulotuen laskennassa käytetään lähtökohtana yksinasuvan perusosaa, jonka määrä on lakisääteinen. Muiden kuin yksin asuvien perusosat määritellään prosentteina yksin asuvan perusosasta. Määriä tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaisesti. Toimeentulotukilaissa ei määritellä, missä suhteessa perusosaan sisältyy perusosalla katettavia menoja, jotka on lueteltu toimeentulotukilain 7 a §:ssä. Käytännön toimeenpanossa vakiintuneen tulkinnan mukaan perusosa sisältää laskennallisia menoja seuraavassa suhteessa: ravintomenot 49 %, vaate- ja jalkineiden menot 9 %, informaatiomenot (puhelin, internet, lehdet) 20 %, vähäiset terveydenhuoltomenot 3 % ja muut menot 19 %.

Taulukko2. Toimeentulotuen perusosa kuukautta ja päivää kohti vuonna 2022.

2022	Perusosa e/kk	Perusosa e/pv	Ravinnon osuus e/kk	Ravinnon osuus e/pv
Yksin asuva, lapseton	514,82	17,16	252,26	8,41
Yhteistaloudessa asuva yli, 18-vuotias	437,60	14,59	214,42	7,15
Yksinhuoltaja	586,89	19,56	287,58	9,59
Vanhempiensa tai vanhempansa luona asuva yli 18-vuotias	375,82	12,53	184,15	6,14
10 – 17 –vuotias lapsi				
sisarussarjan 1. lapsi	360,37	12,01	176,58	5,89
sisarussarjan 2. lapsi	334,63	11,15	163,97	5,47
sisarussarjan 3. lapsi ja sitä seuraavat, kukin	308,89	10,30	151,36	5,05
Alle 10 –vuotias lapsi				
sisarussarjan 1. lapsi	324,34	10,81	158,92	5,30
sisarussarjan 2. lapsi	298,60	9,95	146,31	4,88
sisarussarjan 3. lapsi ja sitä seuraavat, kukin	272,85	9,10	133,70	4,46

Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina voidaan huomioida tarpeellisen suuruisina tietyt muita toimeentulotukilain 7 b §:n mukaisia menoja kuten asumismenoja, asumiseen liittyviä muita menoja, muita terveydenhoitomenoja ja lasten varhaiskasvatuksen menoja.

3.3.2.2 Oleskelun luonteen arviointi perustoimeentulotuen toimeenpanossa Kelassa

Henkilön Suomessa oleskelun luonne vaikuttaa perustoimeentulotukioikeuteen. Yksinomaan kotikunta (tai muu yksittäinen osatekijä) ei ole oleskelun luonteen arvioinnissa merkitsevää, koska asiakkaalle tehdään Kelassa tuen tarpeen ja oleskelun luonteen tapauskohtainen kokonaisarvio.

Perustoimeentulotuen näkökulmasta oleskelu voi olla luonteeltaan tilapäistä tai muuta kuin tilapäistä. Oleskelun luonteen kokonaisarviossa huomioidaan oleskelun luonnetta kuvaavia tekijöitä, kuten maahantulotarkoitusta, oleskelun perustetta (esim. oleskelulupa), oleskelun kestoa, asumisen muotoa, perhesuhteita, mahdollista työskentelyä ja opiskelua. Jos asiakas on oikeutettu Kelan asumisperusteisiin etuuksiin Suomessa vakinaisesti asuvana, se puoltaa osaltaan oleskelun luonnetta muuna kuin tilapäisenä. Samoin henkilölle myönnetty kotikunta. Jos yksittäistä oleskelun luonteeseen vaikuttavaa osatekijää, esimerkiksi oikeutta asumisperusteiseen etuuteen tai kotikuntaan, ei ole ehditty ratkaista ennen kuin perustoimeentulotuen hakemus on lakisääteisten käsittelymääräaikaisten puitteissa ratkaistava, osatekijää ei lähtökohtaisesti voida huomioida oleskelun luonteen arvioinnissa puoltavana tekijänä. Myönteinen oleskelulupa ja kotikunta eivät sellaisenaan yksinomaisesti muodosta perustetta tulkita asiakkaan oleskelua muuksi kuin tilapäiseksi siten, että hän olisi oikeutettu esim. jokapäiväisten elinkustannusten tai asumis- ja terveydenhuoltomenojen korvaamiseen perustoimeentulotukena. Oleskelun luonnetta kuvaavien osatekijöiden muuttuessa, myös oleskelun luonteesta tehty kokonaisarvio voi ajan mittaan muuttua. Asiakkaiden tilanteet ovat moninaisia ja oleskelun luonteen kokonaisarvion vuoksi ei ole mahdollista etukäteen kategorisesti todeta esimerkiksi kotikunnan ja oleskeluluvan perusteella asiakkaan oikeutta perustoimeentulotukeen muun kuin tilapäisen oleskelun perusteella.

Jos oleskelun luonne katsotaan tilapäiseksi, asiakkaalle turvataan vähintään välttämättömänä taloudellisena tukena tuki esimerkiksi elintarvikkeisiin sekä välttämättömiin reseptilääkkeisiin, jos asiakas ei ko. menoja pysty muutoin kattamaan. Käytännön toimeenpanossa vakiintuneen tulkinnan mukaan välttämättömät ravintomenot lasketaan käyttäen perustoimeentulotuen perusosan ravintomenojen osuutta. Tuki myönnetään käytännössä maksusitoumuksin.

Jos henkilön oleskelu on muuta kuin tilapäistä, oikeus perustoimeentulotukeen syntyy, jos asiakkaan todetaan olevan tuen tarpeessa siten, kun toimeentulotukilaisissa tarkemmin määritetään. Tilanteessa, jossa asiakkaan oleskelun katsotaan olevan muuta kuin tilapäistä, asiakkaaseen sovelletaan sellaisenaan kaikissa tilanteissa toimeentulotukilain sääntelyä muun muassa työnhakuvelvoitteen ja sen laiminlyöntiin liittyvän perusosan alentamisharkinnan osalta. Tämän hetkisen lainsäädännön mukaan oikeutta työmarkkinatukeen ei synny, koska tilapäistä suojelua saavilla on tilapäinen oleskelulupa (B), joka ei oikeuta työmarkkinatukeen.

Kelalla on selvittämisvelvollisuus asiakkaan taloudellisesta kokonaistilanteesta myös ulkomailta saapuneiden asiakkaiden osalta, mm. käytettävissä olevista tuloista, varoista ja siitä, miten mahdollinen hakijan elatusvelvollinen osallistuu elatukseen. Kelalla on myös velvollisuus ilmoittaa kunnalle henkilöstä, johon sovelletaan kotoutumisen edistämistä annettua lakia ja joka on saanut toimeentulotukea kaksi kuukautta tai pidempään.

3.3.3 Oikeus sosiaaliturvaetuuksiin

Oikeus sosiaaliturvaetuuksiin perustuu työskentelyyn tai vakinaiseen asumiseen Suomessa. Työskentelyä ja asumista Suomessa arvioidaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (AspSotuL, 16/2019) mukaisesti. Lisäksi kussakin etuuslaissa on säädetty etuuden saamisen edellytyksistä. Asumisperusteinen etuuslainsäädäntö on määritelty AspSotuL:n 1 §:ssä ja sillä tarkoitetaan esimerkiksi lakia yleisestä asumistuesta, vammaisuuksista annettua lakia, kansaneläkelakia ja lapsilisälakia. Lisäksi AspSotuL:n säännösten mukaiseen arvioon on sidottu

työttömyysturvalaki ja sairausvakuutuslaki, jossa säädetään muun muassa oikeudesta sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin sekä lääkekorvauksiin.

Asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. Suomeen muuttavan henkilön vakinaisen asumisen kokonaisharkinnassa AspSotuL:n 10 §:n 2 momentin perusteella otetaan huomioon se, mitä kotikuntalain 4 §:ssä säädetään. Kela arvioi asumisen vakinaisuuden itsenäisesti, eikä ole sidottu Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmään tekemään kotikuntamerkintään.

Jos tilapäistä suojelua saava henkilö työskentelee ja ansaitsee vähintään 741,75 euroa kuukaudessa (v. 2022), on hänellä oikeus pääosaan sosiaaliturvaetuksista työskentelyn aloittamisesta lukien, vaikka hänen ei katsottaisi asuvan Suomessa vakinaisesti. Tämä koskee esimerkiksi lapsilisää, sairausvakuutuksen etuuksia, vammaisuuksia ja työssäoloehdon täytyttyä työttömyyspäivärahaa. Suomessa työskentelevä henkilö vakuutetaan työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTaL 459/2015) edellyttämällä tavalla ja lisäksi hänelle kertyy ansioon perustuvaa työeläkettä työeläkelainsäädännön mukaisesti. Yksinomaan työskentelyn perusteella ei tule kuitenkaan oikeutta yleiseen asumistukeen, vaan sen saamiseksi edellytetään vakinaista asumista Suomessa.

3.3.3.1 Asumisperusteisten etuuksien toimeenpano Kelassa

Tilapäisen oleskeluluvan omaavan etuudenhakijan osalta asumisen kokonaisharkinnassa huomioidaan kotikuntalain 4 §:n 2 momentissa mainitut seikat. Vakinaista asumista osoittavina seikkoina huomioidaan Suomessa jo asuva perheenjäsen, aiempi asuminen Suomessa ja aikomus työskennellä tai opiskella Suomessa vähintään kaksi vuotta. Jos mikään edellä olevista ei täyty, voidaan asuminen katsoa vakinaiseksi, jos Suomessa oleskelu on jatkunut vähintään yhden vuoden maahanmuuton jälkeen. Koska tilapäisen suojelun oleskeluluvat on myönnetty alle vuodeksi, eivät kotikuntalain 4 §:n 2 momentin kohdat ole toistaiseksi tulleet Kelan asumista koskevassa kokonaisharkinnassa sovellettavaksi.

Tilapäisen suojelun oleskeluluvan omaavia on katsottu Suomessa vakinaisesti asuviksi kotikuntalain 4 §:n 1 mom. 3 kohdan nojalla eli, jos hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta. Lisäksi tilapäisen suojelun oleskeluluvan saaneella on syntynyt oikeus tiettyihin asumisperusteisiin etuuksiin, jos hän on aloittanut työskentelyn ja tulot ovat vähintään 741,75 euroa kuukaudessa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tilapäistä suojelua saavat tulevat pääsääntöisesti siirtymään asumisperusteisten etuuksien piiriin, kun heille on myönnetty jatkolupa niin, että oleskelulupa on voimassa yhteensä vähintään vuoden, ja Suomessa oleskelu on jatkunut vuoden maahanmuutosta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tilapäistä suojelua saavat tulevat siirtymään Kelan etuuksien piiriin porrastetusti maaliskuusta 2023 lukien sitä mukaan, kun vuoden Suomessa oleskelu täyttyy.

Koska Kela soveltaa AspSotuL:n nojalla itsenäisesti kotikuntalakia, Kela ei ole sidottu DVV:n kotikuntalain 4 §:n perusteella tekemään kotikuntaratkaisuun. Myös henkilön omalla näkemyksellä maahanmuuton vakinaisuudesta on merkitystä. Käytännössä eroavaisuuksia vakinaisen asumisen arvioinnissa suhteessa kotikuntamerkintään syntyy erityisesti tilanteissa, joissa on kyse takautuvasta ajanjaksosta. Kotikuntamerkintää ei tehdä takautuen, mutta Kela voi arvioida vakinaisen asumisen alkaneen jo esimerkiksi ennen etuuden hakemisajankohtaa.

3.3.3.2 Työmarkkinatuki

Työmarkkinatuen osalta työttömyysturvalain (1290/2002; TTL) 2 luvun 2 §:n mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Toimivalta asian ratkaisemiseen on TE-toimistolla, joka antaa asiasta Kelaa sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon. Tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on edellä tarkoitettu tilapäinen oleskelulupa, ja työnhakijalla ei sen vuoksi ole tässä tilanteessa oikeutta työmarkkinatukeen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä on lisäksi

vakinainen asuminen Suomessa (TTL 1 luvun 8 a §). Työmarkkinatuen myöntäminen tilapäistä suojelua saaville edellyttäisi lainmuutoksia.

Työmarkkinatukioikeuden laajentamiseen tilapäistä suojelua saaville liittyy useita huomioitavia näkökulmia, kuten työttömyysetuuden saamiseen liittyvät velvoitteet, vaikutukset muiden etuuksien käyttöön, yhdenvertaisuus suhteessa muihin tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleviin sekä työvoimapalvelujen ja muiden palvelujen, kuten sosiaali- ja terveystalvelujen yhteensovittaminen (esim. työkyvyttömiä työttömien osalta). Lähtökohtaisesti erillisen ratkaisun teko työmarkkinatukioikeuden laajentamisen osalta ei ole perusteltu, vaan kokonaistilanne ja vaikutukset tulee arvioida laajemmin.

Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä on lisäksi vakinainen asuminen Suomessa (TTL 1 luvun 8 a §). Jos TTL 2 luvun 2 § muutettaisiin, silloin etuuden saamisen edellytyksiin liittyisi myös vakinaisen asumisen arviointi ja kotikunnan saamiseen tehtävät mahdolliset muutokset, jotka vaikuttaisivat myös muihin etuusoikeuksiin.

3.3.4 Tilapäistä suojelua saavien siirtyminen Kelan etuuksien piiriin

Kelan etuuskäsittelijöiden tarve ja kasvavasta asiakaspalvelusta johtuva lisätyö etuuskäsittelyssä, asiakaspalvelussa ja viestinnässä tarkoittaisi merkittävää lisäystä Kelan resurssitarpeisiin. Käsittelyajoille on asetettu ehdottomia määräaikoja lainsäädännössä, joiden noudattaminen vaikeutuisi huomattavasti. Toimeentulotukilaissa on hakemuksen ratkaisemiselle asetettu ehdoton määräaika (7 arkipäivää). Kela on arvioinut, ettei se tulisi myönnettävistä lisäresursseista huolimatta suoriutumaan toimeentulotukihakemusten käsittelystä toimeentulotukilain mukaisissa määräajoissa, jos oikeus vastaanottorahaan päättyisi suurella joukolla tilapäistä suojelua saavia yhtäaikaisesti.

Oikeus perustoimeentulotukeen perustuu oleskelun luonteeseen ja tuen tarpeeseen. On mahdollista, että osalle tilapäistä suojelua saavista syntyy oikeus perustoimeentulotuesta vain elintarvikkeisiin ja välttämättömiin reseptilääkkeisiin maksusitoumuksin. Jos asiakkaan kuulumista asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ei olisi hakemusruuhkan vuoksi ehditty ratkaista, ei seikkaa voitaisi ottaa muuta kuin tilapäistä oleskelua puoltavana seikkana huomioon. Voidaan myös arvioida, että sekä asiakaspalveluun että etuusratkaisuun käytettävä aika on keskimääräistä pidempi johtuen mahdollisesta tulkkaustarpeesta ja tarpeesta ohjeistaa asiakasta, miten hänen tulee toimia etuuksia saadakseen. Ohjauksen tarve olisi todennäköisesti keskimääräistä suurempi, koska tällä asiakaskunnalla ei ole tietoa Suomen sosiaaliturvasta ja yhteiskunnan toiminnasta.

3.4 Koulutus

3.4.1 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain perusteella toinen kunta. Pykälän 3 momentin mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Pykälän 4 momentin mukaan kunta voi järjestää varhaiskasvatusta toisessa kunnassa asuvalle lapselle myös muulloin kuin 1–3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat 1) päiväkotitoiminta, jota järjestetään päiväkodissa; 2) perhepäivähoito, jota järjestetään perhepäiväkodissa; 3) avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa. Avoimeen varhaiskasvatustoimintaan voivat osallistua kaikki lapset riippumatta siitä, onko heillä kotikuntamerkitä vai ei. Osallistuminen avoimeen

varhaiskasvatustoimintaan ei estä kotihoidon tuen saamista. Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta järjestää avointa varhaiskasvatustoimintaa.

Kotikuntalain mukainen kotikunta vaikuttaa varhaiskasvatustilain 6 §:n mukaisesti lasten varhaiskasvatusoikeuteen. Kunnat eivät ole velvoitettuja järjestämään varhaiskasvatusta ilman kotikuntaa oleville lapsille muutoin kuin 6 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatus kotikunnattomalle lapselle esimerkiksi silloin, jos hänen huoltajansa työskentelee tai opiskelee kunnassa. Kunnat voivat halutessaan järjestää varhaiskasvatusta myös muille kotikunnattomille lapsille, mikäli lapsen etu ja lapsen kehitys sitä vaatii. Osa tilapäisen suojelun piirissä olevista ja turvapaikkaa hakevista lapsista saa kotikunnan Suomesta suoraan, jos perheenjäsenellä on Suomessa kotikunta. Näillä lapsilla on subjektiivinen oikeus saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistuksessa on vahvasti suositettu varhaiskasvatuksen tarjoamista Ukrainasta saapuville lapsille.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK) on päätöksessään (EOAK/1992/2022) korostanut, että varhaiskasvatus on lapsen oikeus ja kritisoinut varhaiskasvatustilain 6 §:n tulkinnanvaraisuutta kunnan järjestämisvastuun suhteen tilanteessa, jossa lapsella ei ole kotikuntaa. EOAK:n kannan mukaan, mikäli varhaiskasvatustilain 6 §:n 2 tai 3 momentin kriteerit täyttyvät, kunnalla ei ole oikeutta harkintaan, vaan tällöin lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. EOAK on kertonut pitävänsä nykytilanteen tulkinnassa ”täysin välttämättömänä, että ilman kotikuntaa olevien, mutta Suomessa kunnassa (muutoin kuin täysin tilapäisesti) oleskelevien lasten varhaiskasvatusoikeutta arvioidaan heidän yksilöllinen tilanteensa ja tarpeensa huomioiden ja niin, että viranomaisen perustaa ja perustelee päätöksensä muun ohella YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet huomioon ottavalla tavalla.” EOAK on esittänyt pohdittavaksi, tulisiko kansainvälistä tai muuta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutuminen turvata lainsäädäntöä muuttamalla tai sitä täsmentämällä.

Euroopan komission tiedonannolla (21.3.2022, 2022/C 126 I/01)² on annettu ohjeita, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita soveltamaan Euroopan unionin neuvoston päätöstä ja Euroopan unionin direktiiviä 2001/55/EY koskien ukrainalaisten tilapäistä suojelua. Toimintaohjeissa on todettu muun ohella, että on varmistettava lasten täysi suojelu ja lasten mahdollisuus käyttää pikaisesti erityisoikeuksiaan (koulutus, terveydenhuolto, myös ennaltaehkäisevä hoito ja mielenterveyspalvelut, ja psykososiaalinen tuki) sekä kaikki tarvittavat tukipalvelut, joilla turvataan kaikkien Ukrainan konfliktia pakenevien lasten etu ja hyvinvointi. Jäsenvaltioiden olisi myös tuettava mahdollisuutta hakeutua varhaiskasvatukseen samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen ja muille unionin kansalaisille. Erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on laillinen oikeus varhaiskasvatukseen tai joissa osallistuminen varhaiskasvatukseen on pakollista, neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvien lasten pääsy varhaiskasvatukseen olisi taattava samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille.

Mikäli tilapäistä suojelua saava lapsi saa kotikunnan, kunnalle syntyy velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapsille varhaiskasvatustilain 6 §:n 1 momentin mukaan ja lapsella on yhtäläinen oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen kuin muillakin lapsilla, joiden kotikunta on Suomessa. Tällöin kuntien tulisi järjestää lapsille varhaiskasvatuspaikka varhaiskasvatustilain säädettyssä ajassa, jos perhe hakisi lapselleen varhaiskasvatuspaikkaa. Hakuaika on pääsääntöisesti 4 kk ja erikseen säädettyissä tilanteissa 2 vk. Monissa kunnissa lisäpaikkojen järjestäminen nopealla aikataululla voi olla haasteellista, kun lisäpaikkojen tarve ei ole ennakoitavissa ja monissa kunnissa on jo nyt vaikeuksia rekrytoida kelpoisuusehdot täyttävää henkilöstöä.

Tilapäistä suojelua saavien lapsien varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden vaikutukset lasten kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen tulee huomioida. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 §:n ja 3 b §:n mukaan (voimaan 1.8.2022) kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatustilain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää

varhaiskasvatuspaikkaa. Kotikuntamerkinän myötä tilapäisen suojelun lapset ovat varhaiskasvatukseen oikeutettuja ja näin myös oikeutettuja saamaan kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea. Mikäli oikeus jompaankumpaan tukeen halutaan rajata pois, tästä tulisi säätää lailla. Kotihoidon tuen maksaminen ei edistäisi lapsen suomen kielen oppimista ja integroitumista Suomeen.

Hallituksen kehyspäätöksessä 5.4.2022 Ukrainasta pakenevien ihmisten auttamiseksi hallitus on linjannut, että hallitus korvaa palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille tilapäisen suojelun käyttöönotosta lähtien. Varhaiskasvatuksen osalta päätöksessä todetaan, että kuntien varhaiskasvatuksen kustannuksia kompensoidaan valtionavustuksella vuonna 2022 sekä tilapäislain turvin vuonna 2023.

Kotikunnan saaneet lapset kuuluvat kuntien peruspalveluiden valtionosuuden piiriin, joka määräytyy mm. asukasmäärän ja ikäluokkiin perustuvan laskennallisen kustannuksen perusteella. Kunnan asukasmäärä sekä ikäluokat perustuvat Tilastokeskuksen väestörakennetilastoon vuoden lopun tietojen mukaan. Vuoden 2022 lopun väestötietoon perustuvaa rahoitusta aletaan maksaa kunnille vasta vuoden alusta 2024. Kotikuntamerkintä ei siis vaikuttaisi edistävästi kohdennettuun ja nopeaan rahoitukseen.

Edellä mainitusta johtuen opetus- ja kulttuuriministeriö on aloittanut varhaiskasvatuksen kustannuksia kompensoivan valtionavustuksen valmistelun syksyille 2022 ja väliaikaislain nojalla vuodelle 2023. Valtionavustuksilla voidaan kohdentaa rahoitus haluttuihin lapsiryhmiin ja rahoitus on kuntien käytettävissä kotikuntakorvauksia nopeammin.

3.4.2 Oppivelvollisuus

Oppivelvollisuuslain (1214/2020) soveltamisalan mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Vakiintuneen käytännön mukaan lapsi katsotaan Suomessa vakinaisesti asuvaksi, jos hänellä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta. Eduskunta on hyväksynyt lakiehdotuksen (HE 54/2022 vp), jossa tarkennettaisiin oppivelvollisuuslain soveltamisalaa tuomalla lakiin maininta kotikunnasta. Lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022.

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Oppivelvollisuusikäisillä tarkoitetaan tässä niitä, jotka 26 §:n 1 momentin nojalla ovat velvoitettuja suorittamaan oppivelvollisuutta perusopetuksessa. Edellä mainittu kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta ei kuitenkaan ole sidottu lapsen oppivelvollisuuteen, vaan perusopetukseen on säännöksen mukaan osallistumisoikeus myös muilla kuin oppivelvollisilla lapsilla.

Tilapäistä suojelua saavat eivät tällä hetkellä ole oppivelvollisia, koska heillä ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa. Tilapäistä suojelua saaville tulee kuitenkin järjestää perusopetuslain edellyttämä mahdollisuus osallistua perus- ja esiopetukseen samaan tapaan kuin oppivelvollisuusikäisille turvapaikanhakijalapsille. Nykyinen järjestelmä kattaa varsin hyvin Ukrainasta saapuvien oikeuden esi- ja perusopetukseen.

Koska tilapäistä suojelua saavat lapset eivät ole oppivelvollisia, oppivelvollisuuslain mukainen laajennettu perusopetuksen jälkeinen oppivelvollisuus ei koske heitä. Tilapäisen suojelun direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin annettava tilapäistä suojelua saaville alle 18-vuotiaille mahdollisuus hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille. Tilapäistä suojelua saavilla on vapaa hakeutumisoikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen.

Mikäli tilapäistä suojelua saavat oppivelvollisuusikäiset saavat kotikuntalaissa tarkoitetun kotikunnan, tulevat he oppivelvollisuuden piiriin. Oppivelvollisuutta suoritetaan ensin perusopetuslaissa tarkoitetussa perusopetuksessa. Velvollisuus suorittaa oppivelvollisuutta perusopetuslaissa tarkoitetussa koulutuksessa päättyy sen kalenterivuoden kevätlukukauden päättyessä, jonka aikana oppivelvollinen täyttää 17 vuotta. Sen jälkeen oppivelvollisuutta suoritetaan oppivelvollisuuslain 4 ja 5

§:ssä tarkoitetuissa perusopetuksen jälkeisissä koulutuksissa. Oppivelvollisuus päättyy 18 ikävuoden täyttämiseen.

Ukraina järjestää kouluikäisille kansalaisilleen laajamittaista verkossa tapahtuvaa opetusta, jota myös Suomessa oleskelevat ukrainalaiset seuraavat. Tämä opetus noudattaa Ukrainan opetussuunnitelmaa ja lainsäädäntöä. Nykyisen perusopetuslain mukaisen valmistavan perusopetuksen puitteissa tämä opetus on voitu niveltää joustavasti osaksi Suomen koulutusjärjestelmää. Oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Jos oppivelvollinen ei osallistu perusopetukseen, on kunnan seurattava ns. kotiopetuksessa olevien oppilaiden oppivelvollisuuden edistymistä.

Jos oppivelvollinen haluaisi suorittaa opintoja Ukrainan opetussuunnitelman mukaisesti, sen tulisi tapahtua ensisijaisesti vapaa-ajalla, koska oppivelvollisen tulee suorittaa oppivelvollisuuskoulutusta. Opetuksen järjestäjä pystyisi kuitenkin jossakin määrin hyödyntämään valmistavan opetuksen toteutuksessa Opetushallituksen ohjeistuksen mukaisia pedagogisia joustoja ja tätä kautta osin mahdollistamaan Ukrainasta toteutettavan verkko-opetuksen seurannan.

Oppivelvollisuuden myötä tulevat sovellettaviksi myös huoltajan valvontavastuuta koskevat määräykset sekä mahdolliset sanktiot. Oppivelvollisuuslain 9 §:n mukaan oppivelvollisen huoltajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollinen suorittaa oppivelvollisuuden. Lain 22 §:n mukaan huoltaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 9 §:ssä säädetyn velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden suorittamista, on tuomittava oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon.

Oppivelvollisuuden myötä kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille muodostuu uusia velvoitteita nykytilaan verrattuna. Oppivelvollisuus merkitsee hallinnollisten tehtävien lisääntymistä ja tätä kautta myös kustannuksia oppivelvollisten lasten asuinkunnille. Oppivelvollisuuden myötä tulevat sovellettaviksi oppivelvollisuuslain mukainen asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu sekä tehtävät oppivelvollisuuden toimeenpanon valvojana. Asuinkunnan tulee kontaktoida kaikki sen alueella asuvat oppivelvolliset sekä heidän huoltajansa ja tiedottaa heitä oppivelvollisuudesta. Perusopetusikäiset lapset ohjataan perusopetuksen piiriin. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisella nuorella on hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen on vapaa hakeutumisosoikeus ja asuinkunnan tehtävänä on ohjata oppivelvollista koulutukseen hakeutumisessa. Jos oppivelvollinen ei vapaaehtoisesti hakeudu koulutukseen tai saa opiskelupaikkaa hakeutumisestaan huolimatta, asuinkunta osoittaa oppivelvolliselle opiskelupaikan oppivelvollisuuslain 15 §:ssä säädetyn mukaisesti tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa (TUVA) tai vaikeimmin vammaisten oppivelvollisten osalta työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa (TELMA).

Tavoitteena on, että tilapäistä suojelua saavat oppivelvolliset hakeutuisivat ensisijaisesti vapaaehtoisen hakeutumisen kautta heille soveltuviin koulutuksiin. Suomessa Ukrainasta paenneita on muuttanut runsaasti myös pieniin, maaseutuvaltaisiin kuntiin, joissa ei ole olemassa kattavaa toisen asteen koulutustarjontaa. Oppivelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita kunnille toisen asteen koulutuksen järjestämisvelvollisuutta.

Oppivelvollisuus merkitsee myös velvollisuutta osallistua koulutukseen. Keväällä 2022 arviolta alle 40 % perusopetusikäisistä ja alle 10 % 16-17 –vuotiaista oppivelvollisuusikäistä Ukrainasta Suomeen paenneista on tavoitettu suomalaiseen koulutusjärjestelmään. Oppivelvollisuuden myötä suomalaiseen koulutusjärjestelmään tulee tavoittaa kaikki Ukrainasta paenneet oppivelvollisuusikäiset lapset ja nuoret. Tämä tarkoittaa paikoin merkittävää oppilas- ja opiskelijamäärän lisäystä esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella.

Oppivelvollisuuslain 7 §:ssä säädetään perusteista, joilla oppivelvollisuuden suorittaminen voidaan oppivelvollisen tai hänen huoltajansa hakemuksesta keskeyttää. Oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määräajaksi oppivelvollisuuden suorittamisen estävän pitkäaikaisen sairauden tai vamman vuoksi taikka oppivelvollisuuden suorittamisen estävän elämäntilanteeseen.

liittyvän muun painavan syyn vuoksi. Keskeyttämisen edellytyksenä on lisäksi, että oppivelvollisuuden suorittaminen ei ole mahdollista yksilöllisten valintojen, yksilöllistämisen, välttämättömien tukitoimien tai kohtuullisten mukautusten avulla. Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä voitaisiin käyttää tilapäistä suojelua saavien oppivelvollisuusikäisten osalta silloin, jos heidän terveydentilansa tai elämäntilanteensa ei mahdollista oppivelvollisuuden suorittamista.

Suurin haaste oppivelvollisuuden toimeenpanon osalta on Ukrainasta paenneiden oppivelvollisuusikäisten lasten ja nuorten riittävän suomen ja ruotsin kielen taidon varmistaminen. Ukrainasta tulijoilla ei tyypillisesti heti alkuvaiheessa ole valmiuksia osallistua suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen toisella asteella. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavat opinnot mutta jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta osallistumalla aikuisten perusopetuksen tai kansanopistojen järjestämään vapaan sivistystyön aikuisten maahanmuuttajien kielikoulutukseen.

Jotta Ukrainasta paenneille voidaan varmistaa riittävä kielitaito perusopetuksen jälkeiseen oppivelvollisuuskoulutukseen siirtymiseksi, tulee tarpeelliseksi järjestää nopealla aikataululla suomen ja ruotsin kielen opetusta (aikuisten perusopetus, kansanopistot) sekä vahvistaa kielenoppimisen edellytyksiä jo peruskoulun vuosiluokilla 7-9. Uusia toimenpiteitä tarvitaan myös varmistamaan vasta yläkouluiässä Suomeen saapuneille pikaisella aikataululla riittävä kielitaito toisen asteen koulutukseen siirtymiseksi. Perusopetuksen ja yleissivistävän koulutuksen osalta tarvitaan määräaikainen lisäpanostus suomi ja ruotsi toisena kielenä –opetuksen vahvistamiseksi. Yhdenvertaisuus huomioon ottaen ei kielten lisäopetusta ole mahdollista kohdentaa ainoastaan Ukrainasta paenneille, vaan panostus tulisi kohdentaa kaikille maahanmuuttotautaisille perusopetuksen ja yleissivistävän koulutuksen oppilaille. Lisäksi tarvitaan kielitaidon hankkimiseksi tarkoitettujen oppivelvollisuuden suorittamiseksi hyväksyttävien opiskelupaikkojen (aikuisten perusopetus, kansanopistojen kotoutumiskoulutus) merkittävää lisäämistä. Vasta kielitaidon vahvistamisen jälkeen oppivelvolliset voisivat laajemmassa määrin hakeutua esimerkiksi TUVA-koulutukseen ja tutkintotavoitteiseen koulutukseen ammatilliseen koulutukseen tai lukiokoulutukseen. Englantia taitavilla on mahdollisuus hakeutua englanninkieliseen ammatilliseen tai lukiokoulutukseen, mutta näiden koulutuspaikkojen tarjonta on nykytilanteessa melko rajoitettua.

Mikäli Ukrainasta paenneita saapuisi Suomeen yhteensä 60 000 ja heistä vastaava osuus olisi 16-17-vuotiaita kuin tähän mennessä saapuneista, toisen asteen koulutukseen osallistuvien oppivelvollisuusikäisten opiskelijoiden määrä olisi noin 2 300. Oppivelvollisuus merkitsisi tarvetta varmistaa soveltuvat opiskelupaikat kyseiselle kohderyhmälle.

Oppivelvollisuus päättyy 18 ikävuoden täyttämiseen. Oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu maksuttomuus (maksuttomat oppimateriaalit) jatkuu kuitenkin sen kalenterivuoden loppuun asti, jonka aikana opiskelija täyttää 20 vuotta ja lisäksi maksuttomuutta on mahdollisuus pidentää laissa säädetyillä perusteilla. Maksuttomuuden piiriin pääsyn ehtona on, että henkilö on ollut oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen.

Oppivelvollisuuslain 4 §:n 4 momentin mukaan oppivelvollisen katsotaan suorittavan oppivelvollisuuttaan myös, jos hän opiskelee oppivelvollisuuslaissa tarkoitettua koulutusta vastaavassa koulutuksessa Ahvenanmaalla tai ulkomailla. Hallituksen esityksen (HE 173/2020 vp) säännöskohtaisten perustelujen mukaan ulkomailla opiskelulla tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa oppivelvollinen fyysisesti opiskelee ulkomailla sijaitsevassa oppilaitoksessa, esimerkiksi Suomen, Ruotsin ja Norjan rajaseudulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa nettisivuillaan olevalla UKK-palstalla, että oppivelvollisuutta ei ole mahdollista suorittaa ulkomaisen oppilaitoksen etä- tai verkko-opintoina.

Oppivelvollisuuden kokonaisuudesta, oppivelvollisuuteen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, suomalaisen koulutusjärjestelmän tarjoamista eduista sekä suomen ja ruotsin kielen oppimisen merkityksestä tulee tiedottaa Ukrainasta paenneita kotikuntaa koskevan ratkaisun yhteydessä.

3.4.3 Opintotuki ja koulumatkatuki

Opintotukilain (65/1994) mukaan ulkomaalaiselle, joka asuu Suomessa vakinaisesti ja jonka maassa oleskelun peruste on muu kuin opiskelu, voidaan myöntää opintotukea, jos hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu jatkuva (A) tai pysyvä (P) oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa (P-EU). Tilapäisen oleskeluluvan saaneilla ulkomaalaisilla ei siten ole oikeutta opintotukeen.

Koulumatkatukilain (48/1997) mukaiseen koulumatkatukeen on oikeutettu Suomessa asuva opiskelija, joka opiskelee Suomessa päätoimisesti. Suomessa asuvalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa. Koulumatkatukea myönnetään opiskelijalle, joka suorittaa aikuisille tarkoitettua perusopetuksen opintoja, lukio-opintoja, ammatillisia opintoja, tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta sekä eräitä muita toisen asteen opintoja. Koulumatkatuen myöntämisen edellytyksenä on säännöllinen ja pitkä koulumatka ja merkittävät matkakustannukset. Tukeen eivät vaikuta opiskelijan tulot.

Maksuttoman koulutuksen opiskelijoille koulumatkat korvataan kuitenkin ilman omavastuuta yhdensuuntaisen koulumatkan ollessa vähintään seitsemän kilometriä. Keskimääräinen koulumatkatuki on noin 150 e/kk. Maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilla opiskelijoilla koulumatkatuki on laskennallisesti arviolta 190 e/kk. Koulumatkatukea maksetaan opiskelijan käyttäessä joukkoliikennettä matkalipun myyjälle tai koulutuksen järjestäjälle, jos se järjestää koulukuljetuksen. Tukea maksetaan myös suoraan opiskelijalle, jos joukkoliikennettä tai koulukuljetusta ei ole käytettävissä.

3.5 Kotoutumisen ja työllisyyden edistäminen sekä elinkeinonharjoittaminen

3.5.1 Kotoutumispalvelut

Lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, kotoutumislaki) sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Tilapäistä suojelua saavat ovat kotoutumislain soveltamisalan piirissä lukuun ottamatta lain kuntaan osoittamista ja korvausten maksamista koskevia säännöksiä, joiden soveltamisalaan tilapäistä suojelua saavat eivät sisälly. Tilapäistä suojelua saavista ei makseta kunnille kotoutumislain mukaisia korvauksia mahdollista erikseen haettavaa alkukartoituksesta maksettavaa korvausta lukuun ottamatta.

Oikeus kotoutumislain mukaisiin maahanmuuttajan alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan ei määräydy kotikunnan perustella. TE-toimisto tekee alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneelle tilapäistä suojelua saavalle. Kunta tekee alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman työmarkkinoiden ulkopuolella oleville, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Mikäli kotikunnan myöntämisen myötä vastaanottopalvelut lakkaavat ja tilapäistä suojelua saavalle myönnetään muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea, kunta on velvollinen käynnistämään hänelle alkukartoituksen, jos henkilö ei ole rekisteröitynyt TE-toimiston asiakkuuteen esimerkiksi ikänsä tai elämäntilanteensa vuoksi. Toimeentulotukea hakeva 18-64 –vuotias henkilö on toimeentulotukilain 2 a §:n poikkeuksia lukuun ottamatta velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi.

Kotikuntamerkinnästä riippumatta tilapäistä suojelua saavalle voidaan siis laatia kotoutumissuunnitelma sekä tarjota julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) sekä kotoutumislain mukaisia palveluita. Palveluita tarjotaan kunkin henkilön yksilöllisen palvelutarpeen mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman laatimisen tarvetta arvioitaessa maassa oleskelun perusteella ei lähtökohtaisesti ole merkitystä, vaan arvioinnin tulisi perustua mm. siihen, onko henkilöllä kotoutumissuunnitelmalle todellista tarvetta ja onko hänellä tosiasiallisia mahdollisuuksia sitoutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin.

3.5.2 Työllisyyspalvelut ja elinkeinonharjoittaminen

Vastaanottolain mukaan vastaanottokeskuksen asiakkaalle tulee järjestää työ- ja opintotoimintaa. Työ- ja opintotoimintaa ei järjestetä yksityismajoituksessa oleville henkilöille. Tilapäistä suojelua saavien on mahdollista hakeutua työ -ja opintotoimintaa kattavampiin TE-palveluihin.

Myöskään työnhakijaksi rekisteröityminen tai TE-toimiston järjestämiin, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (JTYPL) tarkoitettuihin palveluihin osallistuminen ei edellytä kotikuntamerkintää. Jos henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, hän saa palveluja TE-toimiston kautta eikä häntä voida ohjata työllisyyden kuntakokeiluun, joihin vieraskielisten palvelut on keskitetty työllisyyskokeiluun osallistuvissa kunnissa. Kotikuntaoikeus ei ole kotoutumista ja työllisyyttä edistäviin palveluihin pääsyn kannalta edellytys, mutta se lisäisi tilapäistä suojelua saavien yhdenvertaisuutta palveluissa mahdollistamalla mm. pääsyn kuntien työllisyyskokeilujen asiakkuuteen muiden vieraskielisten tavoin.

Työ- ja elinkeinoministeriön seurannan mukaan tilapäistä suojelua saavat eivät ole toistaiseksi juurikaan hakeutuneet TE-toimistoihin työnhakijoiksi vastaanottokeskuksissa tapahtuvasta ohjauksesta huolimatta. TE-toimiston asiakkaaksi oli 26.6.2022 rekisteröitynyt 1 704 tilapäistä suojelua saavaa henkilöä. Tilapäistä suojelua saavien kotikuntaoikeuteen liittyvässä pohdinnassa tulisi arvioida etuuksien vaikutusta mm. TE-palveluihin ohjautumiseen ja selvittää, mitä vaikutuksia olisi lainsäädännön muuttamisella siten, että myös tilapäistä suojelua saavilla olisi oikeus työmarkkinatukeen. Muutos todennäköisesti edistäisi merkittävästi TE-palveluihin hakeutumista sekä lisäisi osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin. Työmarkkinatuen myöntäminen toisi henkilölle veloitteen osallistua henkilökohtaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin toimiin. Myös muiden kunnan ja hyvinvointialueiden palveluiden tulisi olla laajasti edistämässä tilapäistä suojelua saavien kotoutumista ja työllistymistä.

Elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919) sekä yhteisöainsäädännössä on vastuuhenkilöiden asumista koskevia vaatimuksia, jotka käytännössä edellyttävät Suomessa kotikuntalain mukaista kotikuntaa. Kotikunnan saamisella olisi näin ollen välillinen vaikutus kyseisten lakien soveltamiseen. Tilapäistä suojelua saavan on ilman kotikuntaa mahdollista harjoittaa elinkeinotoimintaa yksityisenä elinkeinonharjoittajana tilapäistä suojelua koskevan direktiivin edellyttämällä tavalla.

4 Kustannusarvio ja kunnille tai hyvinvointialueille muodostuvien kustannusten korvaaminen

Tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden kustannukset katetaan valtion talousarviosta pääluokasta 26.40, ja Maahanmuuttovirasto korvaa kunnille niiden tuottamien vastaanottopalveluiden kustannukset.

Kotikunnan saamisen jälkeen palveluiden järjestämisvastuu ja niistä aiheutuvat kustannukset siirtyvät kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden maksettaviksi. Valtio osallistuu kuntien järjestämien peruspalveluiden kustannuksiin valtionosuuksilla, joiden määräytymisessä otetaan huomioon muun muassa kuntien asukasluku ja väestörakenne. Ottaen huomioon, että valtionosuusrahoituksessa väestötiedot otetaan huomioon kahden vuoden viiveellä, tulisi erillisvalmistelussa tarvittaessa arvioida korvausjärjestelmän täydentämisen tarvetta. Tilapäistä suojelua saavien tilanteessa olisi tarkoituksenmukaisinta, että kustannukset korvattaisiin sopimusperusteisesti tai avustuksin. Kuntien kotoutumista edistävien palvelujen korvaaminen edellyttäisi kotoutumislain muuttamista.

Kokonaisuutena palveluihin liittyvät kustannukset arvioidaan hieman korkeammiksi, kun tilapäistä suojelua saavat siirtyvät kuntiin.

4.1 Vastaanottolain mukainen kustannusten korvaaminen

Tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta tulee kustannuksia samaan tapaan kuin turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, riippuen merkittävästi siitä, kuinka moni suojelua saavista pystyy itse turvaamaan toimeentulonsa esimerkiksi työnteko-oikeutensa myötä. Tilapäistä suojelua saavat kuuluvat tilapäisen suojelun ajan vastaanottolain piiriin ja ovat oikeutettuja vastaanottolain mukaisiin palveluihin.

Hallituksen JTS 2023–2026 -päätöksen pöytäkirjamerkinnän (5.4.2022) mukaisesti hallitus korvaa pakolaisten palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille tilapäisen suojelun käyttöönotosta lähtien. Toistaiseksi palvelut toteutetaan Maahanmuuttoviraston alaisten vastaanottokeskusten järjestämisvastuulla ja tuotetaan joustavasti kuntien, yksityisen palveluntuottajien ja vastaanottokeskusten yhteistyöllä. Korvattaviin palveluihin kuuluvat majoituksen lisäksi niin sovittaessa myös mm. sosiaali- ja terveyspalvelut, työllisyyspalvelut sekä palvelut sotaa pakenevien lasten auttamiseksi ja oppimisen edellytysten turvaamiseksi siten, että lasten oikeudet toteutuvat.

Tämän hetken arvioiden mukaan maahanmuuttokokonaisuuden lisämäärärahatarpeet olisivat yhteensä n. 570 milj. euroa vuonna 2022, n. 780 milj. euroa vuonna 2023 ja n. 470 milj. euroa vuonna 2024. Vastaanoton osuus maahanmuuttokokonaisuudesta on n. 500 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023 ja 160 milj. euroa vuonna 2024. Vuoden 2022 määrärahatarve perustuu arvioon, jonka mukaan jätettäisiin 60 000 tilapäisen suojelun hakemusta ja 6 000 turvapaikkahakemusta. Taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttaa olennaisesti se, paljonko tilapäistä suojelua hakevia ja saavia Suomeen tulee.

Vastaanotosta muodostuvat kustannukset maksetaan valtion talousarvion momenteilta 26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, 26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, 26.40.63 63. Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet.

4.2 Valtionosuusjärjestelmän mukaiset korvaukset

4.2.1 Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain säädökset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 4 §:n mukaan kunnan asukasmäärää ja muut väestöä koskevat tiedot määräytyvät väestötietojärjestelmässä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevien tietojen mukaan.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 34 §:n mukaan oppilaan kotikuntana pidetään kuntaa, joka on merkitty oppilaan kotikuntalain mukaiseksi kotikunnaksi väestötietojärjestelmään varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 36 §:n mukaan, jos esi- tai perusopetusta saavalla 6–15 -vuotiaalla tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa, valtio on velvollinen maksamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyy sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään. Yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaukseen sovelletaan lisäksi, mitä 35 §:n 5 momentissa säädetään.

Valtio maksaa yksityiselle koulutuksen järjestäjälle, jolle on määrätty erityiseksi koulutustehtäväksi järjestää perusopetusta muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, kotikuntakorvauksena niiden oppilaiden osalta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, 57 prosenttia 1 momentissa tarkoitetusta kotikuntakorvauksesta.

4.2.2 Kuntien kustannusten korvaaminen

Kunnilla on velvollisuus järjestää mm. sosiaali- ja terveystalouksia (vuoden 2022 loppuun asti), varhaiskasvatusta sekä perus- ja esiopetusta kaikille kotikunnan omaaville henkilöille. Kunnat rahoittavat toimintansa omilla verotuloilla ja valtionosuuksilla. Valtionosuusrahoitus perustuu talousarviovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden väestötietoihin (ts. 2 v. viive). Näin ollen ukrainalaisten määrän kasvu kunnissa näkyy vasta v. 2024 valtionosuuksissa siltä osin, kun ukrainalaiset saavat kotikunnan vuoden 2022 loppuun mennessä. Lisäksi on huomioitava, että valtionosuuksien määräytymiseen vaikuttaa väestötietojen lisäksi monet muutkin tekijät. Kotikunnan saavista ukrainalaisista kunnille aiheutuva valtionosuuden kasvu ei vastaa kunnille todellisuudessa aiheutuvia kustannuksia.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyy myös kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus. Valtionosuuksien kustannuspohja eli laskennalliset kustannukset tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia kahden vuoden viiveellä. Tällä tavoin esimerkiksi tilapäisen suojelun piirissä oleville järjestettävien palveluiden kustannukset tulevat otettua huomioon valtionosuuksien mitoituksessa niiltä osin kuin niihin ei ole osoitettu muuta rahoitusta. Asiaa mutkistaa jossain määrin se, että vuoden 2023 alusta alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu ja rahoitus siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Sote-uudistuksesta johtuen seuraava valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään vasta valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä vuoden 2023 kustannuspohjan perusteella. Vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset (myynti- ja maksutulot sekä avustukset pienentävät nettokustannusta) vaikuttavat puolestaan hyvinvointialueiden rahoitukseen vuonna 2024, kun vuoden 2022 talousarvioiden perusteella tehty siirtolaskelma päivitetään vastaamaan toteutuneita tilinpäätöksiä.

Tarkoituksenmukaisinta olisi, että tilapäistä suojelua saavien palveluiden kustannukset korvattaisiin sopimusperusteisesti tai avustuksin eli kustannusperusteisesti eikä valtionosuusjärjestelmän kautta. Sopimusosapuolet sopivat tehtävän hoitamisesta korvausta vastaan. Avustushakemuksella hakija hakee rahoitusta valtiolta kuluja vastaan. Kustannukset maksetaan valtion talousarviosta asianomaiselta momentilta, ei kuntien valtionosuusmomentilta. Valtionosuuksien kautta rahat jakautuvat laskennallisesti perusteella kaikille kunnille, vaikka Ukrainasta pakenevat ovat todennäköisesti sijoittuneet kuntiin epätasaisesti. On suuri riski sille, että valtionosuuden kautta kohdennettu lisäys ylittää kustannukset, jolloin ne muuttavat pahimmassa tapauksessa kuntataloutta ja yksittäisten kuntien

taloutta useamman vuoden ajan. Kustannuksien korvaaminen valtionosuuksien kautta on kyllä hallinnollisesti kevyt ja nopea mutta hyvin epätarkka tapa jakaa rahaa.

Avustuksin tai sopimuksella kustannusten korvaamisen tarkkuuteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota, koska sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten korvaukset vaikuttavat sote-siirtolaskelman tarkastukseen ja kuntien talouteen hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Jos korvaus ylittää aiheutuneet lisäkustannukset, tämä pienentää korvauksen saajan nettokustannuksia vuodelle 2022, joten siirtolaskelman tarkistuksen loppusumma pienenee. Vastaavasti, jos korvaus alittaa aiheutuneet lisäkustannukset, kunnan vuoden 2022 nettokustannukset kasvavat, mikä vaikuttaa siirtolaskelman loppusummaa kasvattavasti.

Jos ukrainalaisilla tulkitaan olevan kotikunta, heillä olisi oikeus kaikkiin kuntien tai hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulla oleviin palveluihin, joiden käyttäminen vaikuttaa kuntien valtionosuuspohjiin kuuluviin kustannuksiin ja sitä kautta kuntien valtionosuuksiin lain 4 §:n perusteella. Kuluvan vuoden osalta pitäisi siis varautua korvaamaan myös ne erikseen kunnille ja vuoden 2023 osalta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueille myönnettävät erilliskorvaukset voisi maksaa yleiskatteisena rahoituksena hyvinvointialuemomentin 28.89.31 kautta. Avustuksilla korvaaminen vaikuttaisi myöhemmin tehtävään kustannustason tarkistukseen.

Hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyy koko maan tasolla täysimääräinen kustannustason tarkistus, kun vuoden 2023 nettokustannukset tarkistetaan vuoden 2025 rahoituksessa. Vuoden 2022 viimeisen päivän väestötiedot vaikuttavat vuoden 2024 hyvinvointialueiden rahoitukseen. Näistä syistä on syytä pohtia, onko tarvetta korvata kustannuksia erikseen, koska kustannustenjaon tarkistus ja mahdollinen väestömäärän kasvu vuodelle 2025 tulevat kompensoimaan kustannuksia jälkikäteen. Suuri pakolaisten määrä puoltaa kustannusten korvaamista erikseen, mutta tässä vaihtoehdossa mahdollinen erilliskompensaatio on otettava huomioon kyseiseen vuoteen liittyvässä kustannustason tarkistuksessa.

4.3 Kotoutumislain mukaiset kuntakorvaukset

Kunnalle korvataan valtion talousarvion rajoissa kotoutumislain mukaisesti tarkoitettujen toimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Kustannuksia korvataan laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Pääosin kustannukset korvataan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta. 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. Laskennallinen korvaus alkukartoituksen järjestämisestä on 700 euroa. Kotoutumislain mukainen kustannusten korvaus kohdistuu siihen kuntaan (tai hyvinvointialueeseen), jossa henkilö asuu. Kuntakorvausten saaminen edellyttää kunnilta ELY-keskuksen kanssa tehtyä sopimusta ja kotouttamisohjelman laatimista. Kuntakorvausten saaminen todennäköisesti kannustaisi kuntia tarjoamaan kuntapaikkoja ja kotoutumista edistäviä palveluita myös tilapäistä suojelua saaville.

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 6 845 euroa/vuosi ja 7 vuotta täyttäneistä 2 300 euroa/vuosi. Laskennallista korvausta maksetaan kolmen vuoden, kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajan. Todellisten kustannusten mukaan korvattaisiin toimeentulotuki enintään kolmen vuoden ajalta, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia enintään kymmeneltä vuodelta henkilön ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä, 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 kymmeneltä vuodelta henkilön ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä.

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys kotoutumislain muuttamisesta niin, että vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueelle korvattaisiin sen toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi esityksen

mukaan ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestäminen siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueille.

Yksilötasolla kunnalle maksettavat korvaukset vaihtelevat, mutta kunnille on korvattu kustannuksia keskimäärin 11 000 euroa/henkilö. Arvio sisältää kaikki kotoutumislain mukaisten kustannusten korvaukset, sekä laskennallisen korvauksen että todellisten kustannusten mukaan maksettavat korvaukset (mm. toimeentulotuki, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset, tulkkauskulut).

Tilapäisen suojelun sisällyttäminen kotoutumislain mukaisten korvausten soveltamisalaan auttaisi kuntapaikkojen löytymistä sekä tukisi kuntia ja hyvinvointialueita kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisessä, mutta korvausten maksaminen edellyttäisi lainmuutosten lisäksi myös UMA-järjestelmässä olevan korvausten maksatustoiminnallisuuden kehittämistä lainsäädäntömuutosten aikataulussa, jotta kunnille ja jatkossa myös hyvinvointialueille maksettavat laskennalliset korvaukset voitaisiin maksaa sen kautta automaattisesti ilman erillistä hakemista. Korvausten manuaalinen hakeminen ja maksaminen aiheuttaisi huomattavasti lisätyötä kunnissa, hyvinvointialueilla ja KEHA-keskuksessa. Laskennallisen korvauksen maksaminen automaattisesti myös tilapäistä suojelua saavista on mahdollista toteuttaa vasta 1.3.2023 alkaen.

4.4 Tilapäistä suojelua saavien kotikunnan saamiseen liittyvien kustannusten kokonaisarvio

Kunnille ja vuoden 2023 alusta lähtien myös hyvinvointialueille syntyvien kustannusten osalta sillä, onko asiakkaalla kotikunta vai ei, on suuri merkitys. Vaikka esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen sisällöllinen kattavuus on yhtä suuri tilanteessa, jossa asiakas on vastaanottojärjestelmän piirissä, nykyisessä vastaanottokeskusmallissa kunnalla ja jatkossa hyvinvointialueella ei ole velvollisuutta tuottaa palveluita ja näin tehdessäänkin ne ovat oikeutettuja aiheutuvien kustannusten mukaiseen korvaukseen Maahanmuuttovirastolta. Tilanteessa, jossa asukkaalla on kotikunta, palvelut ovat lähtökohtaisesti kunnan järjestämis- ja kustannusvastaulla.

Tulijoista aiheutuvat kustannukset riippuvat merkittävästi tulijoiden määrästä, ikäryhmittäisestä jakaumasta, siitä mihin etuuksiin he ovat oikeutettuja ja onko heillä sosiaali- ja terveystalouteen liittyviä erityistarpeita. Alustavan arvion perusteella kotikunnan osoittaminen nostaisi hieman kustannuksia verrattuna vastaanottokeskusmalliin johtuen laajemmasta oikeudesta joihinkin palveluihin (varhaiskasvatus, oppivelvollisuus ja sosiaalipalvelut) ja etuuksiin.

Suurimmat erot palveluista aiheutuvista kustannuksissa liittyvät sosiaalihuollon palveluihin ja toimeentulotukeen. Jälkimmäisestä perustoimeentulotukeen liittyy 50 prosentin jälkikäteinen kuntien rahoitusosuus. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat kuntien/hyvinvointialueiden järjestämisvastaulla. Kotoutumislain muuttaminen koskemaan myös tilapäisen suojelun tulijoita kompensoisi osan kustannuksista. Esimerkiksi kotoutumislain mukaan toimeentulotuen kustannukset voidaan korvata valtion varoista täysimääräisesti kolmen vuoden ajan ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien. Kotoutumislain säädöksistä kustannusten korvaamisesta on tarkemmin kohdassa 3.4.

On myös jonkin verran palveluja, kuten esi- ja perusopetus tai pääosa terveydenhuollon palveluista joista aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa tulijoiden määrä mutta ei se, onko tulijalla kotikunta vai ei.

Hallitus on lisäksi sitoutunut korvaamaan kulut eräistä kuntien järjestämisestä palveluista (esim. varhaiskasvatus), joiden tarkoitus on auttaa Ukrainasta paenneita lapsia ja turvata heidän oppimisensa edellytykset¹.

Kokonaisuutena palveluihin liittyvät kustannukset lienevät hieman korkeammat palvelujen laajuudesta johtuen mallissa, jossa tilapäisen suojelun piirissä olevat asiakkaat siirtyvät kotikuntalaiseksi, verrattuna

¹ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/kunnat-saavat-korvausta-ukrainalaisille-tarjoamistaan-palveluista>

siihen tilanteeseen, että he olisivat vastaanottojärjestelmän piirissä. Sen sijaan siinä, kenelle kustannus aiheutuu, on suuri ero. Kotikuntavaihtoehdossa kustannusvastuu on pääosin kunnalla tai hyvinvointialueella, kun taas vastaanottokeskusmallissa kustannus (ja järjestämisvastuu) on vastaanottokeskuksella. Käytännössä kokonaisvaikutukseen vaikuttaa suuresti, kuinka monella kotikunta on.

Etuuksiin liittyen vertailu vastaanottojärjestelmän piirissä olemisen tai kotikuntamallin välillä on vielä erityisen vaikeaa. On epäselvää, missä tilanteessa tulijat voisivat saada esimerkiksi työmarkkina-, kotihoidon tai asumis-, toimeentulotukea tai muita etuuksia. Myös asumisen kustannuksissa ja mahdollisessa asumistuessa on luonnollisesti eroa vaihtoehtojen välillä.

5 Muutostarpeet ja vaihtoehdot tilapäistä suojelua saavien kuntiin siirtymisen tukemiseksi

Tilapäistä suojelua saavilla on nykyisen kotikuntalain nojalla mahdollisuus saada kotikunta viimeistään vuonna 2023, kun heille on myönnetty seuraava tilapäinen oleskelulupa ja he ovat oleskelleet Suomessa yli vuoden ajan. Tilapäistä suojelua saavat eivät tällä hetkellä ole kotoutumislain mukaisten kuntakorvausten eivätkä kuntaanosoittamisen piirissä: tämä edellyttäisi kotoutumislain muutoksia. Kotoutumislain muutosten valmistelu tulisi aloittaa välittömästi. Kotoutumislain muutos olisi mahdollista saada voimaan vuoden alusta, mutta laskennallisen korvauksen automaattisen maksatuksen järjestelmäkehityksen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että lakimuutos tulisi voimaan 1.3.2023 lukien. Lisäksi vastaanottolakia täsmennetään tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden päättymisen osalta.

Kotikunnan myöntäminen tilapäistä suojelua saaville edellä mainittua nopeammassa aikataulussa edellyttäisi seuraavien tilapäisten oleskelulupien myöntämistä ennen 4.3.2023 sekä kotikuntalain tulkintaa, jossa tilapäistä suojelua saavien voitaisiin katsoa täyttyvän vakinaisen asumisen edellytyksen ennen vuoden asumisajan täyttymistä. Käytännössä kotikunnan myöntämisen nopeuttaminen kotikuntalakia tulkitsemalla olisi haasteellista esimerkiksi lain tarkoituksen ja eri maahanmuuttajaryhmien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Lisäksi on turvattava tilapäistä suojelua saavien suunnitelmallinen ja sujuva kuntiin siirtyminen.

Kotikuntien myöntäminen tilapäistä suojelua saaville on mahdollista myös kotikuntalakia muuttamalla. Tällöinkin olisi kuitenkin otettava huomioon esimerkiksi maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökohdat. Kotikuntalain muuttaminen olisi pitkäkestoinen ratkaisu eikä se sovellu tilanteeseen, jossa kotikunnat halutaan myöntää tilapäistä suojelua saaville mahdollisimman pian. Joka tapauksessa kotikunnan saaminen edellyttää aina sitä, että henkilö itse hakee sitä Digi- ja väestötietovirastolta.

5.1 Nykytilanteessa tunnistetut muutostarpeet

Valtaosa Ukrainasta saapuvista, tilapäistä suojelua saavista henkilöistä ei luvussa 2.1 kuvatulla tavalla saa kotikuntaa Suomessa vuoden 2022 aikana, koska kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan vaatimus vähintään vuoden voimassa olevasta tilapäisestä oleskeluluvasta sekä 2 momentissa luetellut, vakinaista asumistarkoitusta osoittavat seikat eivät heidän kohdallaan pääsääntöisesti täyty.

Tilanne kuitenkin muuttuu ajan kuluessa niiden ukrainalaisten osalta, jotka jäävät Suomeen asumaan. Kotikuntalain vaatimus vähintään vuoden voimassa olevasta tilapäisestä oleskeluluvasta voi koostua useammista vuotta lyhyemmäksi ajaksi myönnettyistä peräkkäisistä luvista (HE 104/1993 vp, s. 26). Siten tänä vuonna tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saaneet henkilöt täyttävät tämän vaatimuksen heti, kun heidän tilapäistä oleskelulupaansa ensimmäisen kerran jatketaan. Tällöinkin kotikunnan saamisen lisäedellytyksenä on, että henkilöllä on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoitus jäädä vakinaisesti Suomeen asumaan. Valtaosa ukrainalaisista täyttäneen tämän vaatimuksen viimeistään ensi vuoden aikana, esimerkiksi kun he ovat asuneet Suomessa yhtäjaksoisesti vuoden verran (4 §:n 2 mom. 4 kohta), ovat tehneet toistaiseksi voimassa olevan tai vähintään kahden vuoden määräaikaisen työsopimuksen tai ovat aloittaneet vähintään kahden vuoden opiskelun Suomessa (4 §:n 2 mom. 3 kohta).

Suomeen asumaan jäävät ukrainalaiset voivat saada kotikunnan myös muulla perusteella, esimerkiksi jos he saavat jatkuvan oleskeluluvan (4 §:n 1 mom. 2 kohta) tai jos heillä on perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta (4 §:n 1 mom. 4 kohta). Joka tapauksessa kotikunnan saamista osoittavan

kotikuntamerkinän tekeminen väestötietojärjestelmään edellyttää aina, että henkilö hakee sitä Digi- ja väestötietovirastolta ja asia käsitellään yksilökohtaisesti.

Edellisissä luvuissa on tunnustettu joitakin seikkoja, jotka on otettava huomioon siinä vaiheessa, kun tilapäistä suojelua saavat alkavat siirtyä vastaanottojärjestelmästä vakinaiseen asumiseen perustuvien palveluiden piiriin. Olennaista on, että tilapäistä suojelua saavien kuntiin siirtyminen tapahtuu hallitusti, suunnitelmallisesti ja sujuvasti. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että kunnat ja vuoden alusta hyvinvointialueet saavat tarvittavat korvaukset tilapäistä suojelua saavien palvelutarpeisiin vastaamisesta. Koska tilapäistä suojelua saavien ei ole alun perin ajateltu siirtyvän vastaanottojärjestelmästä kuntiin, tämä edellyttää tiettyjä lainsäädännöllisiä ja käytännön toimintaan liittyviä muutoksia, joiden valmistelu on aloitettava hyvissä ajoin.

5.1.1 Vastaanottopalveluiden päättäminen

Vastaanottolaissa ei yksiselitteisesti todeta vastaanottopalveluiden lakkaavan siihen, kun tilapäistä suojelua saavalle myönnetään kotikunta. Tilanteen selkeyttämiseksi vastaanottolakiin voitaisiin tehdä muutokset, joiden pohjalta tilapäistä suojelua saavan vastaanottopalveluiden voitaisiin todeta lakkaavan kohtuullisen ajan kuluessa, jos hänelle myönnetään kotikuntamerkintä. Käytännössä palveluiden lakkaamisen osalta toimittaisiin samaan tapaan kuin kansainvälistä suojelua saavien kohdalla. Yksityismajoituksessa olevat kirjattaisiin ulos vastaanottokeskuksesta mahdollisimman pian kotikuntamerkinän jälkeen. Keskusmajoituksessa olevien palvelut lakkaisivat siinä vaiheessa, kun henkilö muuttaa pois vastaanottokeskuksesta. Henkilölle varattaisiin kohtuullinen aika etsiä asunto ja tähän olisi saatavilla tukea vastaanottokeskuksista.

5.1.2 Kuntaanosoittaminen

Vastaanottopalvelujen päättymisen myötä tilapäistä suojelua saava siirtyisi asumaan kuntaan kotikuntamerkinän saatuaan. Kuten kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneiden, myös tilapäistä suojelua saavien asumisen varmistaminen edellyttäisi mahdollisuutta tarvittaessa osoittaa henkilö kuntapaikalle. Tilapäistä suojelua saaneiden osoittaminen kuntaan edellyttäisi kotoutumislain muutosta, jonka myötä kuntaan osoittamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin. Kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteella oleskeluluvan saavat voivat valita asuinpaikkansa ja järjestää vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttonsa itsenäisesti. On todennäköistä, että suurin osa tilapäistä suojelua saaneista toimisi näin, mutta kuntaanosoittamista tarvittaisiin lähtökohtaisesti ainakin ilman huoltajaa oleville alaikäisille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville oleskeluluvan saaneille, jotka eivät pysty järjestämään asumistaan itsenäisesti.

5.1.3 Kuntakorvaukset

Vastaanottopalvelujen päättymisen myötä kotikuntamerkinän saatuaan tilapäistä suojelua saava siirtyisi asumaan kuntaan ja tulisi kunnan palvelujen piiriin. Kunnille maksetaan kotoutumislain perusteella lain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta korvauksia, joilla kompensoidaan kunnalle vastaanotettavien ohjauksesta ja neuvonnasta sekä muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Laskennallisen korvauksen lisäksi valtion korvauksia maksetaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden asumisen ja tuen järjestämisestä, toimeentulotuesta ja tulkkauksesta. Valtion korvausten saamisen edellytyksenä on kunnan ELY-keskuksen kanssa tekemä sopimus, jossa sovitaan myös kuntapaikoista, ja voimassa oleva kotouttamisohjelma. Korvausten maksaminen edellyttäisi kotoutumislakiin muutoksia, joilla tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saavat sisällytettäisiin kotoutumislain kuntakorvauksia koskevien säännösten soveltamisalaan. Muutosten myötä kunnille ja vuoden 2023 alusta alkaen myös hyvinvointialueille (HE 84/2022 vp esityksen mukaisesti) voitaisiin maksaa kotoutumislain 6 luvun mukaisia korvauksia myös tilapäistä suojelua saavista henkilöistä.

Lakimuutosten lisäksi laskennallisen korvauksen maksatus edellyttäisi UMA-järjestelmässä olevan maksatustoiminnallisuuden kehittämistä, jotta korvaukset voidaan maksaa kunnille ja hyvinvointialueille automatisoidun maksatuksen kautta. Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut yhdessä KEHA-

keskuksen ja Maahanmuuttoviraston kanssa UMA-järjestelmän kehittämistyön, jolla mahdollistetaan laskennallisen korvausten automatisoitu maksaminen myös hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta lähtien. Laskennallisen korvauksen maksaminen automaattisesti myös tilapäistä suojelua saavien osalta on otettu huomioon kehittämistyön valmistelussa ehdollisena. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että kehittämistyö on mahdollista ottaa käyttöön 1.3.2023 lukien.

5.1.4 Lakimuutosten valmistelun aikataulu

Kotoutumista koskeva hallituksen esitys sisältäisi kustannusvaikutuksia, joten se pitäisi pystyä antamaan eduskunnalle 19.9.2022 mennessä. Lakimuutosta ei pystyttäisi toteuttamaan normaalin lainvalmisteluprosessin mukaisesti, koska esimerkiksi lausuntokierrosta ei voitaisi toteuttaa normaalimittaisena, vaan se voisi olla vain noin neljän viikon pituinen. Tällöinkin hallituksen esitysluonnos tulisi saada lähetettyä lausuntokierrokselle heinäkuun alussa. Toisaalta jo kotoutumislain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä useissa lausunnoissa (2.5.-10.6.2022) tuotiin esiin, että tilapäistä suojelua saavat tulisi sisällyttää kotoutumislain mukaisten kustannusten korvausten soveltamisalaan. Koska esitys liittyisi vuoden 2023 talousarvioesitykseen, se olisi tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lakimuutos voisi tulla voimaan vuoden 2023 alussa, mutta laskennallisen korvauksen automaattisen maksatuksen järjestelmäkehityksen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että lakimuutos tulisi voimaan 1.3.2023 lukien.

Vastaanottolain muutos, jolla täsmennettäisiin tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden päättymistä tilanteessa, jossa henkilö saa kotikunnan, olisi mahdollista toteuttaa samassa hallituksen esityksessä edellä mainitun kotoutumislain muutoksen kanssa.

5.2 Mahdollisuudet nopeuttaa kotikuntien myöntämistä

Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottojärjestelmästä kuntaan siirtymisen nopeuttaminen nykytilanteesta, jossa kotikunnan saaminen on pääsääntöisesti mahdollista vuoden asumisajan täytyttyä, edellyttäisi, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan kesto tai oleskelulupien yhteenlaskettu kesto olisi vähintään yksi vuosi ja tilapäistä suojelua saavilla voitaisiin katsoa olevan tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Tällöinkin kotikuntamerkintä voidaan tehdä vain sitä Digi- ja väestötietovirastolta hakeneille henkilöille. Lisäksi olisi harkittava, missä aikataulussa nopeuttaminen olisi käytännössä mahdollista.

5.2.1 Vähintään vuoden tilapäinen oleskelulupa ennen 4.3.2023

Maahanmuuttovirasto selvittää parhaillaan mahdollisimman sujuvia käytännön ratkaisuja seuraavien, 4.3.2023-4.3.2024 voimassa olevien tilapäisen suojelun oleskelulupien myöntämiseksi. Jos tilapäistä suojelua saaville halutaan tarjota mahdollisuus hakea kotikuntaa jo ennen 4.3.2023, Maahanmuuttoviraston on mahdollista myöntää seuraavat luvat jo aikaisemmin. Muiden oleskelulupien jatkolupia on yleensä ollut mahdollista hakea korkeintaan kolme kuukautta ennen edellisen luvan päättymistä. Tätä voitaisiin pitää myös aikaistamisen osalta mahdollisena aikahaarukkana.

Jos seuraavien tilapäisen suojelun oleskelulupien myöntömenettelyä ei pystytä nykyisen lainsäädännön puitteissa automatisoimaan, jo tällä hetkellä yli 30 000 asiakkaan tavoittamiseen, luvan hakemiseen ja mahdollisesti myös tunnistamiseen liittyvään prosessiin tulee varata riittävästi aikaa. Tilapäisen suojelun hakijoiden tavoittaminen on osoittautunut haasteelliseksi ja vaatii paljon manuaalista käsityötä, koska he asuvat usein yksityismajoituksessa ja eivätkä välttämättä ilmoita osoitteenmuutoksistaan Maahanmuuttovirastolle.

Seuraavien tilapäisen suojelun oleskelulupien myöntäminen nopeutetusti edellyttäisi myös pohdintaa siitä, voitaisiinko ennen 4.3.2023 tilapäistä suojelua hakeville myöntää nopeuttamispäätöksestä lähtien oleskelulupa 4.3.2024 saakka, vaikka tämä ylittäisi ulkomaalaislain 110 §:ssä todetun enintään yhden vuoden keston. Komissio on maaliskuussa 2022 antamissa toimintaohjeissaan todennut, että oleskelulupien uusimisesta aiheutuvaa hallinnollista raskautta vähentääkseen jäsenvaltiot voivat myöntää tilapäistä suojelua saaville oleskeluluvan 4.3.2024 saakka. Kansallisessa lainsäädännössä tilapäiseen suojeluun perustuva oleskelulupa on kuitenkin säädetty enintään vuoden mittaiseksi.

Vähintään vuoden oleskeluluvan edellytys ei joka tapauksessa täytyisi niiden henkilöiden kohdalla, jotka hakisivat tilapäistä suojelua 4.3.2023 jälkeen. Heille ei voida myöntää vähintään vuoden oleskelulupaa eikä heillä siten nykyisen kotikuntalain nojalla ole mahdollisuutta saada kotikuntaa.

5.2.2 Tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan

Kotikuntalain 4 §:n 2 momentissa on lueteltu seikkoja, joiden ainakin katsotaan osoittavan, että henkilö aikoo jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan vastaavanlaiset muutkin seikat voivat tulla asian arvioinnissa kyseeseen. Pykälän perustelujen (HE 206/2006 vp, s. 6) mukaan arvioinnin tulee kuitenkin olla mahdollisimman objektiivista ja suppeaa. Pelkkä maahanmuuttajan oma ilmoitus tarkoituksesta jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ei ole pykälän perustelujen mukaan riittävä edellytys kotikunnan saamiselle.

On siis jossain määrin avoin kysymys, millaista näyttöä tilapäistä suojelua saavilta ukrainalaisilta voidaan ja tulee vaatia osoitukseksi heidän tarkoituksestaan jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Pykälän sanamuoto ja perustelut sekä Ukrainan tilanteen poikkeuksellisuus jättävät Digi- ja väestötietovirastolle ja muille kotikuntalakia soveltaville viranomaisille tulkinnanvaraa asiassa. Jokaisen viranomaisen on mahdollista ratkaista henkilön oikeus kotikuntaan itsenäisesti kotikuntalakia soveltaen. Siten esimerkiksi Kela, kunnat tai hyvinvointialueet eivät ole etuuksia tai palveluita koskevissa päätöksissään sidottuja Digi- ja väestötietoviraston tekemään ratkaisuun siitä, täyttääkö henkilö kotikuntalaissa säädetty kotikunnan saamisen edellytykset. Lisäksi viranomaisten tulee tulkintaa tehdessään ottaa huomioon vaatimus maahanmuuttajaryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta. Tällöin on arvioitava, onko tilapäistä suojelua saavia henkilöitä ja muita tilapäisen oleskeluluvan perusteella Suomessa oleskelevia maahanmuuttajia mahdollista kohdella eri tavoin kotikuntalakia sovellettaessa vai olisiko tätä pidettävä yhdenvertaista kohtelua koskevan vaatimuksen vastaisena (ks. luku 5.3). Joka tapauksessa ratkaisu kotikunnan saamiselle säädettyjen edellytysten täyttymisestä ja esimerkiksi henkilön aikomuksesta jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan on tehtävä jokaisen kotikuntaa hakevan henkilön kohdalla erikseen. Olisi hyvin ongelmallista, jos viranomaisten tulkinnat kotikuntaoikeudesta poikkeaisivat toisistaan joko yleisellä tasolla tai yksittäisten henkilöiden kohdalla.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös väestötietojärjestelmän tietojen pitäminen ajantasaisina ja paikkansapitävinä. Vaikka muuttajalla on velvollisuus muuttoilmoituksen tekemiseen, etenkin maastamuuttoilmoituksia ei läheskään aina tehdä. Tällaisissa tilanteissa Digi- ja väestötietovirastolla tai muulla kotikuntalakia soveltavalla viranomaisella ei useinkaan ole käytännön mahdollisuuksia saada tietoa henkilön oleskelussa tapahtuneista muutoksista tai hänen muutostaan ulkomaille. Tällöin väestötietojärjestelmään voi jäädä henkilötietoja ja kotikuntamerkintöjä, jotka eivät vastaa todellisuutta. Kotikuntalain 9 a §:ssä on säädetty tämänkaltaisten kotikuntamerkintöjen poistamisesta, mutta menettely on huomattavan hidas kestäen yli kaksi vuotta. Mitä laajemmalle joukolla Suomeen saapuville ukrainalaisille myönnetään kotikunta ilman varmuutta siitä, että he aikovat jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan, sitä suurempi on riski siitä, että väestötietojärjestelmään tulee jäämään merkittävä määrä paikkansapitämättömiä kotikuntamerkintöjä ukrainalaisten poistuessa Suomessa.

Digi- ja väestötietovirasto tulee ottamaan huomioon lopullisessa tulkinnassaan muiden viranomaisten näkemykset ja tulkinnat asiasta. Viranomaisten yhtenäisen tulkinnan saaminen asiaan on ensiarvoisen tärkeää, jotta Ukrainasta saapuvat henkilöt eivät joutuisi keskenään erilaiseen asemaan.

Jos nykyisin tulkinnalla voitaisiin katsoa tilapäisen suojelun luvan saaneiden osalta vakinaisuutta osoittavien seikkojen täytyvän henkilön asumisajasta riippumatta, tarkoittaisi se sitä, että tuhansilla tilapäisen luvan saaneilla täytyisivät edellytykset kotikunnan saamiselle samaan aikaan seuraavan tilapäisen oleskeluluvan saamisen yhteydessä. Tulkinta nopeuttaisi kotikuntapyyntöjen käsittelyä, koska henkilöiden ei tarvitsisi toimittaa kotikuntapyyntönsä tueksi lisäselvityksiä asumisesta. Myöskään muita kappaleessa 2.2 kuvattuja täydennyspyyntöjä tai saatujen selvitysten luotettavuuden arviointia ei tarvitsisi tehdä. Haasteena tulkinnassa kuitenkin on se, että pyyntöjä saattaisi tulla pienen ajan sisällä

huomattavan suuria määriä, mikä Digi- ja väestötietoviraston tulisi ottaa huomioon resursseissaan ja painottaa niitä erityisesti kevääseen 2023.

5.2.3 Kotikuntien saamisen nopeuttamiseen liittyvät haasteet palveluiden ja etuuksien näkökulmasta
Vaikka edellä mainitut kotikuntien nopeuttamisen mahdollistamiseen liittyvät edellytykset pystyttäisiin täyttämään, nopeuttamista harkitessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös aiemmissa palveluita ja etuuksia koskevissa luvuissa mainittuja seikkoja. Tilapäistä suojelua saavia on Suomessa tällä hetkellä noin 30 000 ja on mahdollista, että monet heistä tahtoisivat hakea kotikuntaa nopeutetusti, jos se olisi mahdollista. Jos tilapäistä suojelua saavat siirtyisivät vastaanottojärjestelmästä kunnallisten palveluiden piiriin yhtäaikaaisesti ja nopeassa aikataulussa, tämä aiheuttaisi merkittävää ruuhkautumista useissa kunnallisissa palveluissa. Majoituksen järjestäminen vastaanottokeskuksista pois siirtyville henkilöille voisi ruuhkauttaa kunnallisia asuntojonoja ja yhtäkkinen siirtyminen voisi johtaa huomattavaan kustannusten kasvuun sosiaalitoimen tilapäisissä majoituspalveluissa. Käytännössä vastaanottokeskusten henkilökunnalla on ollut keskeinen rooli asunnon etsinnän tukemisessa, mutta resurssit eivät nykytilanteessa mahdollistaisi tuen tarjoamista lähes koko tilapäistä suojelua saavien ryhmälle samanaikaisesti.

Edellä kuvattujen varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja oppivelvollisuuden toimeenpanoon liittyvien velvoitteiden täyttäminen olisi kunnille ja koulutuksen järjestäjille erittäin haastavaa, jos tilapäistä suojelua saavilla myönnettäisiin kotikunnat nopeutetusti eivätkä kunnat ja koulutuksen järjestäjät ehtisi valmistautua varhaiskasvatus- ja opiskelupaikkojen järjestämiseen ja toiminnan suunnitteluun sekä varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuteen. Käytännössä velvoitteita ei välttämättä pystyttäisi täysimääräisesti toteuttamaan.

Vastaaviin haasteisiin törmättäisiin myös sosiaali- ja terveystieteiden osalta. Kuten edellä on kuvattu, henkilöstön saatavuusongelmien, koronan aiheuttaman pitkäaikaisen kuormituksen ja hoitovelan sekä sote-uudistuksen toimeenpanon vuoksi merkittävän uuden väestöryhmän siirtyminen täysimittaisten kuntatasoisten sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin nopeutetussa aikataulussa olisi haastavaa ja johtaisi todennäköisesti jo ennestään kuormittuneen palvelujärjestelmän ylikuormittumiseen. Siirtymiseen tarvittaisiin kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla riittävä valmistautumisaika, jolloin siirtymisen tulisi tapahtua aikaisintaan keväällä 2023. Tämäkään aikataulu ei olisi ongelmaton, koska hyvinvointialueet olisivat tuolloin vasta aloittaneet sote-palveluiden järjestäjänä.

Myös tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvaaminen nopeutetussa aikataulussa voisi osoittautua ongelmalliseksi. Jos tilapäistä suojelua saavien oikeus vastaanottorahaan päättyisi lähes yhtäaikaisesti, tämä tulisi huomioida Kelan etuuksien käsittelyyn tarvittavissa resursseissa hyvissä ajoin. Kelan tulisi ehtiä rekrytoida ja kouluttaa riittävä määrä henkilöstöä hakemusten käsittelyyn. Jos oikeus vastaanottorahaan päättyisi suurella joukolla tilapäistä suojelua saavia yhtäaikaisesti, Kela ei todennäköisesti tulisi lisäresursseista huolimatta suoriutumaan toimeentulotukihakemusten käsittelystä toimeentulotukilain mukaisissa määräajoissa.

Käytännössä voisi olla ongelmallista, jos tilapäistä suojelua saavien kotikuntien saamista nopeutettaisiin ennen kuin edellä mainitut kotoutumislain kuntakorvauksia ja kuntaanosoittamista koskevat lakimuutokset on saatu voimaan. Yllä on arvioitu, että käytännössä muutokset olisi tarkoituksenmukaista saattaa voimaan 1.3.2023 alkaen. Valtaosa tilapäistä suojelua on saapunut maahan maaliskuun huhtikuun aikana ja heillä kotikuntalain edellytys vuoden asumisajasta siten täytyisi pitkälti samassa aikataulussa. Vaikka edellä mainitun vakinaisen asumisen edellytyksen voitaisiinkin tulkita täyttyvän kaikkien tilapäistä suojelua saaneiden kohdalla, kotikuntien saamista olisi myös käytännössä haasteellista aikaistaa, koska siirtymä kunnallisten palveluiden piiriin olisi edellä esitetyn perusteella vaikea ehtiä valmistella ennen kevättä 2023 niin, että tilapäistä suojelua saavien palvelut ja etuudet pystyttäisiin riittävällä tavalla turvaamaan. Kotikuntien saamisen nopeuttamisen hyödyt jäisivät tällöin useimpien tilapäistä suojelua saavien osalta vähäisiksi. Se, että kotikunnan saaminen

mahdollistuisi portaittain, aina vuoden asumisajan täytyttyä, eikä koko ryhmän osalta yhtäaikaisesti, helpottaisi tilannetta edellä mainittujen palveluiden ja etuuksien varmistamisen näkökulmasta.

5.3 Kotikuntien myöntäminen kotikuntalakea muuttamalla

Jos Ukrainasta saapuville, tilapäistä suojelua saaville henkilöille haluttaisiin myöntää kotikunta heti heidän saapuessaan Suomeen sekä mahdollisimman nopeasti Suomeen jo saapuneille henkilöille osalta eikä nykyisen lainsäädännön katsottaisi mahdollistavan tätä, asia edellyttäisi kotikuntalain muuttamista. Lakimuutos myös varmistaisi eri viranomaisten yhtenäisen soveltamiskäytännön.

Lakimuutos voitaisiin tehdä eri tavoin. Kotikuntalakiin voitaisiin lisätä määräaikainen poikkeussäännös, joka koskisi vain nykyistä, Venäjän Ukrainaan kohdistamista sotatoimista seurannutta kriisiä ja sen vuoksi Ukrainasta Suomeen saapuvien, tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oikeutta kotikunnan saamiseen. Vaihtoehtoisesti kotikuntalakiin voitaisiin tehdä pysyvä muutos, jonka mukaan kaikki tilapäiseen suojeluun perustuvan tilapäisen oleskeluluvan saavat henkilöt olisivat oikeutettuja kotikunnan saamiseen. Lisäksi lakimuutoksessa voitaisiin asettaa kotikunnan saamiselle joitakin edellytyksiä, koskien esimerkiksi henkilön Suomessa oleskelun kestoa, aikomusta asua Suomessa vakinaisesti tai miten tämä aikomus osoitetaan viranomaisille. Vaihtoehtoisesti kotikunta voitaisiin myöntää kaikille sitä hakeville henkilöille ilman erityisiä edellytyksiä tai vaatimuksia.

Riippumatta siitä, mikä edellä mainituista toteutusvaihtoehdoista valittaisiin, lakimuutoksen valmistelussa tulisi pyrkiä varmistamaan se, että muutosta voidaan pitää hyväksyttävänä kotikuntalain tarkoituksen sekä eri maahanmuuttajaryhmien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Kotikuntalain sääntely lähtee siitä, että kotikunnan saaminen edellyttää aina vakinaista maahanmuuttoa eikä kotikuntaa tule myöntää henkilöille, joiden oleskelu Suomessa on katsottava luonteeltaan tilapäiseksi (HE 104/1993 vp, s. 26 ja HE 206/2006 vp, s. 4). Tätä peruslähtökohtaa vasten voisi olla vaikea perustella kotikuntalakiin lisättävää säännöstä tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oikeudesta kotikuntaan, koska tilapäiseen suojeluun liittyvä oleskelu on lähtökohtaisesti vain tilapäistä ja lyhytaikaista, ei kotikuntalain tarkoittamalla tavalla vakinaista. Merkittävä osa Suomeen saapuneista ukrainalaisista saattaa asua täällä vain tilapäisesti (ks. luku 1.4.5).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentissa olevan syrjäntäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 42–44) mukaan säännös ilmentää ihmisten oikeudellista yhdenvertaisuutta ja tosiasiallista tasa-arvoa. Säännös kohdistuu sekä viranomaisiin että lainsäätäjään: viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta laki voi kohdella hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen esimerkiksi tosiasiallista tasa-arvoa. Pykälän 2 momentissa luetellut erotteluperusteet ovat syrjäntäkiellon ydinaluetta. ”Alkuperällä” tarkoitetaan sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Syrjäntäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin asiaa on arvioitava kyseessä olevan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Säännös kieltää suosinnan tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamisen etuoikeutettuun asemaan, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää. Toisaalta säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset tai vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.

Perustuslakivaliokunta on yhdenvertaisuussäännöstä koskevassa lausuntokäytännössään (esim. PeVL 38/2006 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 31/2014 vp ja PeVL 55/2016 vp) toistanut edellä mainittuja

näkökohtia: erottelu tulee perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös valitun keinon oikeasuhtaisuuteen.

Lakimuutosta, jonka mukaan Ukrainasta Suomeen käynnissä olevan kriisin vuoksi saapuvat henkilöt tai kaikki tilapäistä suojelua saavat henkilöt olisivat oikeutettuja kotikunnan saamiseen, olisi todennäköisesti pidettävä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun vastaisena. Tällainen lakimuutos antaisi Ukrainasta Suomeen saapuville henkilöille kaikista muista maahanmuuttajaryhmistä poikkeavan oikeuden kotikuntaan, jos heiltä ei edellytettäisi kotikuntalain 4 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttämistä. Asiaa ei voida arvioida pelkästään kotikuntalain ja kotikunnan saamisoikeuden kannalta, vaan arvioinnissa on perustuslain 6 §:n perusteluiden mukaisesti otettava huomioon myös lakimuutoksen tosiasialliset, välilliset ja välittömät seuraukset eli kaikki ne etuudet, palvelut, oikeudet ja velvollisuudet, jotka kotikunnan saamisesta muun lainsäädännön nojalla seuraavat. Näin arvioituna voitaneen pitää selvänä, että kotikuntalain muutos asettaisi Ukrainasta Suomeen saapuvat henkilöt selkeästi parempaan asemaan kuin muut maahanmuuttajaryhmät. Se, että lakimuutos koskisi kaikkia tilapäisen suojelun piirissä olevia henkilöitä, tuskin muuttaisi merkittävästi asian arviointia, koska tilapäisen suojelun direktiivi koskee nyt vain Ukrainan tilannetta eikä ole tiedossa, milloin direktiiviä mahdollisesti seuraavan kerran sovelletaan. Lisäksi kotikunnan myöntäminen tilapäisen suojelun piirissä oleville henkilöille olisi ristiriidassa kotikuntalain perusperiaatteiden kanssa, joiden mukaan kotikunta myönnetään vain Suomeen vakinaisesti, ei tilapäisesti, muuttaville henkilöille.

Lakimuutosta voitaisiin kuitenkin pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, jos Ukrainasta Suomeen saapuvien tai kaikkien tilapäistä suojelua saavien henkilöiden erilaiselle kohtelulle pystyttäisiin esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja lakimuutosta olisi muutenkin pidettävä oikeasuhtaisena sen tavoitteisiin nähden. Koska lakimuutoksesta seuraava eri maahanmuuttajaryhmien erilainen kohtelu perustuisi ainakin osittain perustuslain 6 §:n 2 momentissa erikseen mainittuun henkilöiden alkuperään, perusteluille asetettaisiin edellä kuvatuin tavoin korkeat vaatimukset.

Viime kädessä perustuslakivaliokunta ratkaisisi, olisiko edellä kuvatun kaltainen kotikuntalain muutos perustuslain kannalta hyväksyttävä vai ei. Valiokunta tulkitsee perustuslain vaatimuksia jokaisen lakiesityksen osalta erikseen eikä tiedossa ole, että valiokunta olisi aiemmin käsitellyt tämänkaltaista lakiesitystä. Siksi ei voida varmuudella etukäteen sanoa, minkälaisia kotikuntalain muutoksen perusteluita valiokunta pitäisi perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta riittävinä, hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina tavoiteltuun päämäärään nähden. Parhaan vertailukohdan valiokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä antanee lakiesitys, joka koski maahanmuuttajien matalampaa työttömyysetuutta suomalaisiin työttömiin verrattuna (HE 169/2016 vp, PeVL 55/2016 vp). Kyseisessä lakiesityksessä ehdotettiin työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että työttöminä työnhakijoina oleville maahanmuuttajille olisi myönnetty työmarkkinatuen sijasta kotoutumistukea, jonka suuruus olisi ollut 90 prosenttia työttömyyspäivärahan peruspäivärahan määrästä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiesitys olisi asettanut työttömät maahanmuuttajat työttömyysetuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat työttömät. Erottelu olisi johtunut työttömän maahanmuuttaja-asemasta ja siis alkuperästä, joka on perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainittu kielletty syrjintäperuste. Lakimuutosta perusteltiin hallituksen esityksessä julkisen talouden tasapainottamisella, tarkoituksella lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena sekä pyrkimyksellä edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan ja parantaa työllistymisen edellytyksiä. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt näitä perusteluita perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisina hyväksyttävinä perusteina sille, että työttömien maahanmuuttajien saama kotoutumistuki olisi matalampi kuin vastaavin perustein työmarkkinatukea saavien muiden työttömien työttömyysetuus. Valiokunta ei myöskään pitänyt uskottavana, että alentamalla maahanmuuttajien perustoimeentulon etuuksia edistettäisiin heidän integroitumistaan yhteiskuntaan. Valittu keino ei siten ollut soveltuva lakiesityksen päämäärän

toteuttamiseksi. Näin ollen valiokunta katsoi, että lakiesitystä olisi tullut muuttaa, jotta se olisi voitu säätää tavallisen lain säätämisyksikössä. Hallitus kuitenkin peruutti lakiesityksen.

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä on muutamia muitakin tapauksia, joilla on tiettyjä, joskin melko etäisiä, liittymäkohtia nyt arvioitavaan kotikuntalain muutokseen. Valiokunta on esimerkiksi käsitellyt useita komission ehdotuksia sääntelystä, joka liittyi kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 13/2016 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 29/2016 vp ja PeVL 33/2016 vp). Näissä lausunnoissa valiokunta sinänsä hyväksyi valtioneuvoston kannan mutta kiinnitti huomiota erinäisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin. Valiokunta muun muassa katsoi, että mitä laajemmaksi puuttuminen yksityiselämän suojaan muodostuu, sitä suurempi on sen merkitys arvioitaessa, onko kolmannen maan kansalaisten asettaminen rekisteröinnin osalta eri asemaan EU-kansalaisten kanssa perustavissa yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan ei myöskään voida säännösehdotusten kokonaisuus huomioon ottaen välttämättä esittää yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita kolmannen maan kansalaisen asettamiselle eri asemaan, vaikka se yksittäisen säädösehdotuksen arvioissa olisikin perusteltua. Muissa vastaavan kaltaisissa tapauksissa valiokunta on todennut, että Suomen on pyrittävä varmistamaan, ettei kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettuun ennakkorekisteröitymisjärjestelmään sisälly yhdenvertaisuusperiaatteen tai syrjintäkiellon vastaista etnistä tai muunkaltaista henkilökohtaiseen syyhyn perustuvaa profilointia (PeVL 3/2017 vp) ja että EU:n ja Yhdysvaltojen välisessä tietosuojasopimuksessa ei ollut esitetty sellaisia perusteita, jotka oikeuttaisivat rajaamaan oikeuden oikeudellisiin muutoksenhakukeinoihin ainoastaan EU:n kansalaisille (PeVL 20/2016 vp). Lisäksi valiokunta on katsonut, että säästötavoite ei voi sellaisenaan perustella poikkeamista ihmisten yhdenvertaisuudesta (PeVL 4/2016 vp) ja että esimerkiksi vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä on pidettävä perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavana (PeVL 47/2010 vp).

Lakimuutosvaihtoehdossa on otettava huomioon myös muu lainsäädäntö. Luvussa 3 tarkemmin kuvatuin tavoin kotikuntalain sääntelyllä kotikunnan saamisesta on joko suoraan tai välillisesti vaikutusta moniin eri oikeuksiin ja velvollisuuksiin, etuuksiin ja palveluihin. Joidenkin oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta kotikunnan saaminen voi olla Ukrainasta saapuville henkilöille myönteinen asia, mutta osa kotikunnasta seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista voi olla sellaisia, että Ukrainasta saapuvat henkilöt eivät nimenomaan haluaisi niitä. Tämän vuoksi kotikuntalain muutosta koskevaan esitykseen voisi olla tarpeen kytkeä myös muita lakimuutosvaihtoehtoja.

Lakimuutosvaihtoehdon toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, kuinka kauan lakimuutoksen tekeminen kestäisi ja milloin muutos voisi tulla voimaan ja sovellettavaksi. Jos lakimuutos toteutettaisiin normaalin lainvalmisteluprosessin mukaisesti, lakiesitystä koskevan hallituksen esityksen valmistelu (mukaan lukien esityksen perus- ja jatkovalmistelu, lausuntokierros, kääntäminen ja laintarkastus) sekä esityksen käsittely eduskunnassa kestäisivät ainakin puoli vuotta. Tällöin lakimuutos voisi tulla voimaan aikaisimmillaan vuoden 2023 alussa. Jos lakimuutos toteutettaisiin nopeutetussa aikataulussa, kuten ilman normaalimittaista lausuntokierrosta ja mahdollisimman nopealla eduskuntakäsittelyllä, muutos voitaisiin todennäköisesti saada voimaan jo aiemmin, esimerkiksi marraskuussa 2022. Tarkempi aikataulu riippuisi muun muassa siitä, miten lakiesityksen käsittelyä priorisoidaisiin valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Myös sillä on vaikutusta, sisällytettäisiinkö muutosesitykseen kotikuntalain ohella muidenkin lakien muutoksia. Joka tapauksessa lakimuutosvaihtoehto ei sovellu pitkäkestoisuutensa vuoksi ratkaisuksi tilanteeseen, jossa Ukrainasta saapuville henkilöille haluttaisiin myöntää kotikunta heti. Edellisessä kohdassa esitetyt tilapäistä suojelua saavien palveluita ja etuuksia koskevat seikat tulee ottaa huomioon myös harkitessa kotikuntien myöntämisen nopeuttamista kotikuntalakia muuttamalla. Kunnallisten palveluiden ja etuuksien piiriin siirtyminen olisi käytännössä hyvin haasteellista valmistella kaikkien tilapäistä suojelua saavien osalta nopeutetussa aikataulussa.

6 Johtopäätökset

Selvityksessä on kuvattu tilapäistä suojelua saavien oikeutta palveluihin ja etuuksiin vastaanottojärjestelmässä verrattuna vakinaiseen asumiseen perustuvaan palvelujärjestelmään kotikunnassa sekä edellytykset kotikunnan saamiselle. Selvityksessä on esitetty lainsäädännön muutostarpeita sekä viranomaisten toimintaan liittyviä kehittämistoimenpiteitä, joilla varmistettaisiin sujuva kuntien palveluiden piiriin siirtyminen.

Tällä hetkellä tilapäistä suojelua saavien toimeentulo ja huolenpito turvataan lähtökohtaisesti vastaanottojärjestelmässä samaan tapaan kuin turvapaikanhakijoiden kohdalla, lukuun ottamatta laajempaa oikeutta terveydenhuoltoon. Tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden, eli esimerkiksi majoituksen, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja vastaanottorahan järjestämisestä vastaa vastaanottokeskus. Vastaanottokeskukset tekevät majoituksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä yhteistyötä kuntien kanssa ja hankkivat esimerkiksi lääkäripalveluita laajasti yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnat ovat velvollisia järjestämään vastaanottojärjestelmässä oleville lapsille esi- ja perusopetusta. Lisäksi kunnat ovat velvollisia järjestämään varhaiskasvatusta esimerkiksi silloin, jos huoltaja työskentelee tai opiskelee.

Oikeus kunnallisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja Kelan etuuksiin on sidoksissa vakinaiseen asumiseen tietyssä kunnassa. Käytännössä vakinaista asumista kunnassa määrittää Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmään kirjaama kotikuntamerkintä, joskin viranomaisilla on oikeus tulkita kotikuntalakia itsenäisesti ja Kela ottaa arviossaan huomioon myös muita seikkoja. Kotikuntamerkinnän myötä tilapäistä suojelua saavat siirtyvät käytännössä pois vastaanottojärjestelmästä ja heidän palveluidensa järjestäminen siirtyy kuntien, ja 1.1.2023 alkaen osin myös hyvinvointialueiden, vastuulle ja toimeentulon turvaaminen Kelan etuusjärjestelmän piiriin. Kotikunta on perusteena monille eri oikeuksille ja velvollisuuksille. Esimerkiksi oppivelvollisuus ja subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, ilman huoltajaa koskevia kriteereitä, koskevat vain kunnan asukkaita.

Useimpien tilapäistä suojelua saavien kohdalla edellytykset kotikunnan saamiseksi eivät ole toistaiseksi täyttyneet eivätkä he siten ole siirtyneet kunnallisten palveluiden piiriin. Kotikunta on kuitenkin mahdollista saada jo tällä hetkellä esimerkiksi perhesiteen perusteella. Suurimmalla osalla tilapäistä suojelua saavista henkilöistä edellytykset kotikunnan saamiselle täyttyvät vuonna 2023, kun heille myönnettyjen tilapäisten oleskelulupien voimassaoloaika on jatkettu ja he ovat asuneet Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan. Näiden edellytyksien täytyttyä tilapäistä suojelua saava voi hakea Digi- ja väestötietovirastolta kotikuntamerkintää. Digi- ja väestötietovirasto ja Maahanmuuttovirasto selvittävät parhaillaan sujuvia käytäntöjä ja automatisoinnin mahdollisuuksia kotikuntamerkinnän ja seuraavien tilapäisen suojelun oleskelulupien myöntämiseksi. Oleskelulupien ja kotikuntien myöntöprosessin sujuvuus on tärkeää, mutta jonkinlaisen asioinnin edellyttäminen voitaisiin nähdä tarkoituksenmukaisena sen varmistamiseksi, että oleskeluluvan ja kotikunnan saavat henkilöt todella oleskelevat Suomessa.

Selvityksessä on tarkasteltu myös mahdollisuutta myöntää tilapäistä suojelua saaville kotikunta, kun seuraavat tilapäisen suojelun oleskeluluvat on myönnetty, mutta ennen kuin vuoden yhtäjaksoinen asumisaika Suomessa on täyttynyt. Kotikuntalain edellyttämän vakinaisen asumisen tulkitsemisen yhden henkilöryhmän osalta poikkeavalla tavalla on kuitenkin arvioitu olevan ongelmallista kotikuntalain tarkoituksen ja eri maahanmuuttajaryhmien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Selkeämpi toimintatapa olisi kotikuntalain muuttaminen, mutta siihenkin liittyy muun muassa yhdenvertaisuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä. Lisäksi lakimuutos ei pitempänä prosessina mahdollistaisi kotikunnan myöntämistä ukrainalaisille heti. Joka tapauksessa kotikunnan saaminen edellyttää aina sitä, että henkilö itse hakee sitä Digi- ja väestötietovirastolta. Suomeen saapuneiden ukrainalaisten

elämäntilanne, palvelutarve ja Suomessa asumisen kesto vaihtelevat huomattavasti, minkä vuoksi heitä ei myöskään tule käsitellä yhtenä yhtenäisenä joukkona.

Käytännössä on tärkeää huomioida, että tilapäistä suojelua saavien siirtyminen vastaanottojärjestelmän palveluiden piiristä kunnallisten palveluiden ja Kelan etuuskien piiriin on merkittävä muutos. Siirtymä edellyttää suunnitelmallisuutta ja riittävää varautumisaikaa, jotta tarvittavat lainsäädäntömuutokset, resurssien lisäykset, tietojärjestelmämuutokset sekä muu toimintojen suunnittelu ja yhteensovittaminen ehditään toteuttaa eri viranomaisissa. Riittävän varautumisajan puuttuminen johtaisi todennäköisesti palvelujen ruuhkautumiseen ja ylikuormittumiseen.

Tietyt lainsäädäntömuutokset on nähty selvityksessä tarpeellisina tilapäistä suojelua saavien sujuvan kuntien palveluiden piiriin siirtymisen näkökulmasta riippumatta siitä, missä aikataulussa he saavat kotikuntia. Tilapäistä suojelua saavat eivät tällä hetkellä kuulu kotoutumislain mukaisten kuntakorvausten ja kuntaanosoitamisen piiriin. Asuntojen löytäminen ja palveluiden turvaaminen kymmenille tuhansille ihmisille tulee olemaan merkittävä ponnistus ja on erittäin tärkeää, että kunnat ja jatkossa sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavat hyvinvointialueet saavat tilapäistä suojelua saavien vastaanottamisesta vastaavanlaisen korvauksen kuin kansainvälistä suojelua saavista. Kuntaanosoitamista tarvittaisiin lähtökohtaisesti ainakin ilman huoltajaa oleville alaikäisille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville oleskeluluvan saaneille, jotka eivät pysty järjestämään asumistaan itsenäisesti. Mahdollistamalla kuntakorvaukset ja kuntaanosoitaminen voitaisiin lisätä kuntien halukkuutta vastaanottaa tilapäistä suojelua saavia ja edistää tilapäistä suojelua saavien kotoutumista ja työllistymistä. Työ- ja elinkeinoministeriön olisi mahdollista valmistella kotoutumislain muutokset nopealla aikataululla niin, että muutokset tulisivat voimaan vuoden alusta. Laskennallisen korvauksen automaattisen maksatuksen järjestelmäkehityksen vuoksi olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että lakimuutos tulisi voimaan 1.3.2023 lukien. Sisäministeriössä on varauduttu valmistelemaan vastaanottolakiin täsmennys, joka liittyy tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden lakkaamiseen, jos he saavat kotikunnan ja sen myötä tähän liittyvät palvelut. Näiden lakimuutosten valmistelu olisi aloitettava välittömästi, jotta esitys ehdittäisiin antaa eduskunnalle tämän hallituskauden aikana.

Alustavan arvion perusteella tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestäminen kunnissa kotikuntaan perustuen nostaa osasta palveluista ja etuuksista julkiselle taloudelle muodostuvia kustannuksia verrattuna palveluiden järjestämiseen vastaanottojärjestelmässä. Kuntien valtionosuudet määräytyvät väestömäärää ja -rakennetta koskevien viimeisimpien tilastotietojen mukaisesti eli viiveellä kotikuntamerkinän tekemisestä. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että tilapäistä suojelua saavien palveluiden kustannukset korvattaisiin kustannusperusteisesti valtionosuusjärjestelmän sijaan.

Vakinaiseen asumiseen perustuvan peruspalvelujärjestelmän piiriin siirtymisen voidaan omalta osaltaan ajatella tukevan erityisesti niiden tilapäistä suojelua saavien kotoutumista, jotka aikovat jäädä Suomeen pysyvästi. Kotoutumisen tukeminen on erityisen tärkeää lasten kohdalla, joita on yli 35 prosenttia tilapäistä suojelua saavista. Kuntalaisuuden mukanaan tuoma oppivelvollisuus ja laajempi oikeus varhaiskasvatukseen ovat tässä suhteessa merkittäviä.

Kaikilla ukrainalaisilla ei kuitenkaan ole aikomusta jäädä Suomeen pysyvästi vaan he aikovat palata Ukrainaan heti kun maan tilanne sen mahdollistaa. Näiden henkilöiden tilanteessa kotikunta ja sen mukanaan tuomat palvelut, etuudet ja velvollisuudet eivät välttämättä ole perusteltuja. Siksi onkin tärkeää, että tilapäistä suojelua saavilla on kotikunnan hakemista harkitessaan saatavilla kattavat tiedot kotikunnan merkityksestä heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa kannalta. Viranomaisten yhteistyönä voitaisiin esimerkiksi laatia seuraavan oleskelupäätöksen yhteydessä toimitettava kotikunnan hakemiseen liittyvä ohjeistus, jossa kuvattaisiin, milloin ja miten he voivat hakea itselleen kotikuntaa ja millaisia vaikutuksia kotikunnan saamisella olisi heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa. Kotikuntaa voisivat tällöin hakea vuoden asumisajan täytyttyä ne tilapäistä suojelua saavat, jotka kokevat aikovansa jäädä vakinaisesti Suomeen asumaan. Vastaanottojärjestelmä vastaisi edelleen muiden tilapäistä suojelua saavien huolenpidon ja toimeentulon turvaamisesta.

Suomen viranomaiset seuraavat aktiivisesti Ukrainan tilannetta ja EU-tason keskustelua ja ylläpitävät ajantasaista tilannekuvaa ukrainalaisten tilanteesta Suomessa. Sisäministeriö on julkaissut kesäkuussa 2022 Suomeen paenneille ukrainalaisille suunnatun kyselyn, jonka tavoitteena on kartoittaa ukrainalaisten tilannetta Suomessa, ongelmakohtia palvelujen saavuttamisessa, palveluiden tarpeita sekä tulevaisuuden suunnitelmia. Kyselyn tulokset saadaan käyttöön elokuussa 2022. Viranomaisten välinen tiedonjako ja yhteinen selvitystyö on tärkeää myös jatkossa, jotta parhaat mahdolliset ratkaisut tilapäistä suojelua saavien tilanteeseen Suomessa pystytään tunnistamaan ja toteuttamaan.