

Hannele Häkkinen, Jean-Tibor IsoMauno, Maria Porko, 25.5.2016  
Tero Tyni

Maahanmuuttovirasto  
[migri@migri.fi](mailto:migri@migri.fi)

### **Oleskeluluvan saaneen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvas- tuun siirtäminen vastaanottokeskukselta kunnalle**

Maahanmuuttovirasto pyytää lausuntoa oleskeluluvan saaneen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä vastaanottokeskukselta kunnalle.

Vastaanottolain 14 §:n mukaan oleskeluluvan saaneelle voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika. Käytännössä henkilö on pidetty vastaanottokeskuksen asiakkaana siihen saakka, kun hän muuttaa omaan asuntoon ja siirtyy kunnan talveluiden piiriin.

Maahanmuuttovirasto on ohjeistamassa vastaanottokeskuksia siitä, missä vaiheessa vastaanottokeskuksessa asuvan oleskeluluvan ja kotikunnan saaneen asiakkaan sosiaali- ja terveystalveluiden sekä toimeentulon järjestäminen siirtyvät vastaanottokeskukselta kunnan vastuulle.

### **Vastaanottolain 14 §:n tulkinta**

Vastaanottolain 14 § lähtee siitä, että oleskeluluvan saanut henkilö voi poikkeustapauksessa olla edelleen vastaanottopalveluiden piirissä. Lisäksi 14 §:n perusteluissa todetaan, että vastaanottopalveluita voidaan antaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa kohtuullinen aika, käytännössä useitakin kuukausia, joissakin tapauksissa jopa yli vuosi.

Maahanmuuttoviraston ohjeistus koskee henkilöitä, joilla on kotikunta ja määrittelee kohtuulliseksi ajaksi ainoastaan kaksi kuukautta.

### **Kotikunnan määräytyminen kotikuntalain mukaan**

Kotikuntalain soveltaminen myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikan hakijoiden osalta on ongelmallista, jos kuntapaikkaa ei löydy. Vastaanottokeskus ei ole pysyvään asumiseen tarkoitettu paikka, eikä tästä syystä vastaanottokeskusta pitäisi kirjata edes tilapäiseksi asuinpaikaksi. Maistraatin ohjeistus kuitenkin lähtee siitä, että henkilölle merkitään kotikunta heti oleskeluluvan saamisen jälkeen.

Maistraattien valtakunnallinen henkilö-, perhe- ja perintöoikeudellisten talveluiden (HPP) työryhmä on 3.11.2015 hyväksynyt suosituksen siitä, miten rekisteröidään väestötietojärjestelmään kotikunta ja osoite henkilölle, joka on saapunut turvapaikanhakijana maahan ja saanut sittemmin oleskeluluvan, mutta asuu edelleen vastaanottokeskuksessa.: "Turvapaikan saaneille henkilöille rekisteröidään kotikunta ja vakinainen osoite, jos vastaanottokeskuksessa on huoneistoja. Jos vastaanottokeskuksessa ei ole huoneistoja, rekisteröidään henkilölle kotikunta, mutta ei pysyvää asuinsoitetta (VVA) ja vastaanottokeskuksen toimiston osoite merkitään postiosoitteeksi."

Käytännössä ELY-keskukset neuvottelevat kuntien kanssa kuntapaikkojen löytymisestä ja kunnat tekevät käytyjen neuvotteluiden pohjalta sopimukset ELY-keskusten kanssa. Kuntapaikoista on kuitenkin ollut pulaa jo ennen turvapaikanhakijoiden ennätysmäistä maahanmuuttoa. Maistraatin suosituksen johdosta henkilön kotoutumiskoulutus-, työskentely- ja asumismahdollisuuksia ei tule kartoitetuksi, mikä on ristiriidassa voimassaolevan kotoutumislain tavoitteiden kanssa.

Maistraatin tekemät merkinnät henkilön kotikunnasta eivät oikeudellisesti sido muiden hallinnonalojen viranomaisia. Väestötietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin liittyvän julkisen luotettavuuden vuoksi niillä on kuitenkin huomattava tosiasiallinen ohjaava vaikutus muiden hallinnonalojen viranomaisten toimintaan.

Maistraattien toimintatavasta aiheutuu vastaanottokeskuspaikkakunnalle merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikeuksia, kun kunnassa ei ole voitu etukäteen varautua kotouttamiseen eikä tarvittavien palveluiden toteuttamiseen. Kuntaliitto katsoo, että maistraattien tulisi kirjata oleskeluluvan saaneelle turvapaikanhakijalle kotikunta vasta siinä vaiheessa, kun henkilö tosiasiallisesti muuttaa johonkin kuntaan ja että valtion tulee vastata vastaanottopalveluista siihen saakka.

## **Vaikutukset kuntien toimintaan**

### Kotouttamiskorvaukset ja kotoutumiskoulutuksen riittämättömyys

Kuntaliitto katsoo, että valtion tulisi lisätä kotouttamiseen suunnattuja korvauksia kunnille niin, että kuntapaikkoja pystyttäisiin järjestämään enemmän. Valtion maksamat laskennalliset korvaukset ovat jääneet ratkaisevasti jälkeen kotouttamisen todellisista kustannuksista. Kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin tarvittaisiin noin 40–50 prosentin korotus. Kuitenkin jo noin 25 prosentin korotus helpottaisi kuntien tilannetta ja olisi hyvä alku korvausten asteittaiselle korotukselle.

Laskennallisten korvausten taso määriteltiin vuonna 1993. Sen jälkeen laskennallisia korvauksia on korotettu kaksi kertaa. Vuonna 2010 korvauksia korotettiin kymmenellä prosentilla ja vuonna 2011 korotettiin yli 7-vuotiaista maksettavaa korvausta kymmenellä prosentilla. Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaalitoimen kustannukset ovat vuosina 1993 - 2014 nousseet 75,9 %. Hintaindeksin mukainen nousu kuvaa ansiotasoindeksin ja inflaation mukaista nousua. Todellisuudessa kuntien kustannukset ovat sosiaali- ja terveystoimessa nousseet tätä enemmän, kun otetaan huomioon palvelujen laadullinen ja määrällinen muutos. On otettava huomioon, että kuntien taloustilanne on erittäin vaikea ja tämä heijastuu kaikille palvelusektoreille.

Kuntaliitto painottaa, että kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin tulee kohdistaa hallituskauden aikana määrällinen korotus asteittain niin, että korvausten jälkeenjääneisyys korjaantuu. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään 4/2016 katsonut, että laskennallisten korvausten tasoa tulisi korottaa.

Eduskunnan hallintovaliokunta korostaa mietinnössään 4/2016, että työpoliittinen kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa. Jo nykyisin kotoutumiskoulutukseen pääsyä joutuu odottamaan useimmilla paikkakunnilla pitkään, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla on osaltaan vaikeuttanut kuntapaikkojen saamista. Kotoutumiskoulutuksen tarpeen arvioidaan kasvavan merkittävästi vuoden 2016 aikana.

Kuntaliitto katsoo, että työpoliittista kotoutumiskoulutusta ja työllistämispalveluja tulee joustavasti suunnata niille paikkakunnille, joille maahanmuuttajat asettuvat. TE-hallinnon palveluissa on otettava huomioon se, että maahanmuuttajat tarvitsevat paljon henkilökohtaista palvelua. Kotoutumiskoulutuksen resursseja tulee lisätä, jotta koulutusta voidaan järjestää tarvetta vastaavasti koko maassa.

### Vaikutukset toimeentulotukeen

Toimeentulotuen myöntämisestä vastuullinen kunta määrittyy toimeentulotukilain (1412/1997) mukaan oleskelukuntaperiaatteella, ei kotikuntaperiaatteella. Näin ollen niissä kunnissa, joissa on vastaanottokeskuksia, tulisi Maahanmuuttoviraston uuden linjauksen mukaan varautua hyvin lyhyellä varoitusaikalla käsittelemään merkittävä määrä uusien asiakkaiden toimeentulotukihakemuksia.

Kun ottaa huomioon toimeentulotukilaissa säädetyt määräjät sekä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden erityistilanteen ja heidän asiansa käsittelyyn tarvittavan osaamisen ja resurssit, on lyhyellä varoitusaajalla tulevan uuden linjauksen katsottava olevan täysin kohtuuton kyseisten kuntien näkökulmasta. Kunnilla ei ole ollut mahdollisuutta ottaa huomioon yhtäkkiä kasvavaa erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden määrää suunnitellessaan resurssien kohdentamista toimeentulotuen tehtävän hoitamisessa. Toimeentulotukimenojen yllättävä ja yhtäkkinen kasvu, jota ei ole ollut mahdollista arvioida ennakkoon, voi vaikuttaa huomattavastikin kuntien mahdollisuuksiin tarjota määrärahasidonnaisia palveluja.

Toimeentulotukena maksetusta taloudellisesta tuesta kunta saa kotoutumislain (1386/2010) 46 §:n mukaan em. lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen henkilöiden osalta täyden korvauksen valtiolta. Korvaus toimeentulotukimenoista haetaan kuitenkin vasta jälkikäteen. Lisäksi oleskeluluvan saaneissa on henkilöitä, jotka eivät kuulu kyseiseen ryhmään ja heille myönnettävästä perustoimeentulotuesta kunta vastaa puoliksi valtion kanssa. Tästä johtuu, että nopealla aikataululla suunniteltu muutos Maahanmuuttoviraston ohjeistukseen aiheuttaisi kohtuuttoman tilanteen niille kunnille, jotka kyseisessä tilanteessa joutuvat vastuuseen toimeentulotuen myöntämisestä.

Kunnat ovat myös parhaillaan valmistautumassa perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. Siirron siirtymävaihe syksystä 2016 kevääseen 2017 on erittäin haavoittuva ja iso haaste kunnille, koska Kela on rekrytoimassa henkilöstön jo marraskuusta 2016 alkaen omaan organisaatioonsa ja lisäksi kunnat ovat jo pitkään raportoineet siitä, että niillä on vaikeuksia saada riittävästi osaavaa henkilöstöä toimeentulotuen etuuskäsittelytyöhön etuuskäsittelijöiden varautuessa siirtymään muualle uusiin tehtäviin.

Jos nyt ehdotettu linjaus astuu voimaan em. siirtymävaiheen aikana, se entisestään lisää erityisesti vastaanottokeskusten kuntien vaikeuksia selviytyä toimeentulotuen myöntämiseen liittyvistä tehtävistä sekä lakisäateisistä käsittelyajoista. Toimeentulotuen järjestämisen osalta linjaus on tästäkin syystä täysin kohtuuton ja voi vakavasti uhata erityisesti vastaanottokeskuskunnissa myös kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntalaisten taloudellista selviytymistä.

### **Yhteenveto Kuntaliiton näkemyksestä oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtymisestä kuntiin**

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin osoittaminen perustuu kunnan ja ELY-keskuksen tekemään sopimukseen. Tällä hetkellä kuntiin siirtyy ilman kunnan ja ELY-keskuksen välistä sopimusta enemmän oleskeluluvan saaneita, kuin mihin kunnat ovat omissa suunnitelmissaan valmistautuneet. Joissakin kunnissa on tämän hallitsemattoman ja suunnittelemattoman tilanteen vuoksi jouduttu luopumaan kiintiöpakolaisten vastaanotosta.

Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että oleskeluluvan saaneiden siirtyminen kuntiin tapahtuu "saattaen" tiiviissä yhteistyössä vastaanottokeskuksen, kunnan ja ELY-keskuksen kanssa. Sen lisäksi, että kartoitetaan eri alueiden asunto- ja koulutuspaikkatilanteet, myös TE-toimistojen on pystyttävä järjestämään alueella riittävästi työpoliittista kotoutumiskoulutusta sekä työllistymispalveluja.

Tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoita on ennätysmäärä, tulisi kotouttamisjärjestelmien kehittäminen tehdä tiiviissä yhteistyössä eri ministeriöiden (SM, TEM, STM, OKM) kesken. Muussa tapauksessa riskinä on, että maistraatit, ELY-keskukset ja vastaanottokeskukset toimivat eri tavoin.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tarja Myllärinen  
Johtaja, sosiaali- ja terveysasiat



Sami Uotinen  
Johtava lakimies  
sosiaali- ja terveyspalvelut tiimin esimies