

Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Konserni
26/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY



Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Konserni

26/2014

Tekijät Författare Authors Puheenjohtaja Sonja Hämäläinen Sihteerit Tarja Rantala, Elina Ekholm	Julkaisu aika Publiceringstid Date Kesäkuu 2014
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 18.9.2013
Julkaisun nimi Titel Title Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin	
Tiivistelmä Referat Abstract Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhteistyössä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) kanssa kansainvälistä suojelua saavien kuntaan sijoittamisesta ja Maahanmuuttovirasto turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten ohjauksesta. Viime vuosina kuntapaikkoja ei ole ollut riittävässä määrin tarjolla kansainvälistä suojelua saaville. Luvan saatuaan kansainvälisen suojelun saaneilla henkilöillä on oikeus muuttaa pois vastaanottokeskuksesta, vaikkei hänelle ole osoitettu kuntapaikkaa. Itsenäisesti kuntaan muuttavien vuosittainen määrä onkin nykyään suurempi kuin ELY-keskusten sijoittamien määrä yhteensä. Vastaanottokeskusmuutto on johtanut erilaisiin alueellisiin käytäntöihin, mikä on aiheuttanut haasteita asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja viranomaisten sujuvan toiminnan näkökulmasta sekä asuntojen ja palvelujen järjestämisessä kunnissa. Ennakoimattoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi työryhmän tehtävänä oli laatia vastaanottokeskusmuuton ohjausjärjestelmä alue-, paikallis- ja keskushallinnon viranomaisten kesken. Työryhmä esittää, että vastaanottokeskusmuuttomalli vakiinnutetaan ELY-keskusmuuton rinnalle. ELY-keskukset neuvottelisivat kuntapaikoista kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville kansainvälistä suojelua saaneille ja vastaanottokeskukset auttaisivat muita ryhmiä asuinpaikan löytymisessä. Haavoittuvilla ryhmillä tarkoitetaan ilman vanhempia tulleita alaikäisiä, kuntoutusta tai muuta terveydenhoitoa tarvitsevia, yksinhuoltajaperheitä tai muuten vaikeassa asemassa olevia henkilöitä. Työryhmä katsoo, että vastaanottokeskusmuuttoa pitäisi suunnata ensisijaisesti alueille, joilla on tarjota muuttajille kotoutumisen tueksi työmahdollisuuksia, koulutusta ja asuntoja. Lisäksi työryhmä esittää viranomaisten yhteistyö- ja sopimuskäytäntöjen selkiyttämistä sekä valtakunnallisen muuttovalmennus-hankkeen käynnistämistä TE-hallinnon, kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyönä. Työryhmä korostaa myös sujuvan tiedonkulun merkitystä asiakkaan siirtymässä vastaanottokeskuksesta kuntaan. Maahanmuuttovirasto kehittää valtakunnallista ohjeistusta vastaanottokeskuksille vastaanottokeskusmuutosta ja muuttoa koskevat käytännöt jalkautetaan ja tiedotetaan TEM:n, Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten yhteistyönä. Työryhmässä käydyissä keskusteluissa keskeisin näkemys on ollut se, tuoko ehdotettu vastaanottokeskusmuuttomalli kunnille uusia tehtäviä ja vastaako se voimassa olevia kotoutumislain kuntaan osoittamista koskevia säännöksiä. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Jaana Suokonautio, p. 029 506 0033	
Asiasanat Nyckelord Key words kansainvälinen suojelu, vastaanottokeskusmuutto	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 48	ISBN 978-952-227-867-8 Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Esipuhe

Suomeen ulkomailta suuntautuva muutto on viime vuosina sekä monipuolistunut että ollut huomattavassa kasvussa. Ennusteiden mukaan ulkomaalaisten määrä Suomessa kasvaa vuoteen 2030 mennessä puoleen miljoonaan. Maahanmuuton kasvu asettaa kehittämistarpeita julkisille palveluille ja on tärkeää, että maahanmuuttajien asettuminen kuntalaisiksi oleskeluluvan myöntämisen jälkeen voidaan varmistaa sujuvasti ja ilman viiveitä. Nopea pääsy kotoutumista tukevien kunnallisten ja erityispalveluiden sekä kieli- ja muun koulutuksen piiriin on avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä.

Maahanmuuttajilla on Suomen kansalaisten tavoin oikeus valita asuinkuntansa. Kunta voi vapaaehtoisuuteen perustuen sopia ELY-keskuksen kanssa kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta, kotoutumista edistävien palvelujen tuottamisesta ja kustannusten korvaamisesta. Vuosittain yhteensä noin 2000–3000 kiintiöpakolaista ja myönteisen oleskelulupapäätöksen saanutta henkilöä ja heidän perheenjäsentään tarvitsee asuinkunnan. ELY-keskuksen ja kunnan välinen sopimuskäytäntö ei ole turvannut riittävästi paikkoja kaikille kansainvälistä suojelua saaneille, vaan kunta paikkaa on jouduttu usein odottamaan.

Odotusaikojen pidentyessä vastaanottokeskukset ovat ryhtyneet tukemaan ja ohjaamaan oleskeluluvan saaneita etsimään ratkaisuja ja muuttamaan omaehtoisesti pois vastaanottokeskuksista. Lisäksi itsenäinen, ilman viranomaisten ohjausta tapahtuva muutto on kasvanut. Vastaanottokeskuksesta joko avustettuna tai itsenäisesti kuntaan muuttavien vuosittainen määrä onkin nykyään suurempi kuin ELY-keskusten sijoittamien määrä yhteensä. Tämä on johtanut erilaisiin alueellisiin käytäntöihin sekä haasteisiin viranomaisten sujuvalle yhteistoiminnalle ja asuntojen ja palveluiden järjestämiselle kunnissa. Itsenäinen muutto suuntautuu pääasiassa suuriin kaupunkeihin sukulaisten ja ystävien luokse, mikä on erityisesti pääkaupunkiseudun kunnissa aiheuttanut maahanmuuttajien ahtaasti asumista ja asunnottomuutta. Lisäksi kotoutumispalveluihin hakeutuminen on tällöin epävarmaa ja saat-
taa aiheuttaa syrjäytymistä.

Selvityksessä esitetään vastaanottokeskusmuuton kehittämistä alue-, paikallis- ja keskushallinnon viranomaisten kesken sekä vastaanottokeskusmuuttomallin vakiinnuttamista ELY-keskusmuuton rinnalle. Tavoitteeksi asetetaan vastaanottokeskusmuuton suuntaaminen ensisijaisesti alueille, joilla on tarjota muuttajille kotoutumisen tueksi työmahdollisuuksia, koulutusta ja asuntoja. Muuttoa edistämään esitetään valtakunnallisen muuttovalmennushankkeen käynnistämistä TE-hallinnon, kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyönä. Niin ikään selvityksessä painotetaan viranomaisten yhteistyö- ja sopimuskäytäntöjen selkiyttämistä ja sujuvan tiedonkulun merkitystä asiakkaan siirtyessä vastaanottokeskuksesta kuntaan. Maahanmuuttaja asettuminen kuntalaiseksi on kotoutumisen tärkeä perusta ja

esitetyillä toimenpiteillä pyritään varmistamaan sujuva siirtyminen vastaanotto-keskuksesta kunnallisten ja te-toimistojen palveluiden piiriin.

Helsingissä 16. kesäkuuta 2014

KRISTINA STENMAN
Maahanmuuttojohtaja
Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisältö

Esipuhe.....	5
1 Selvityksen taustaa.....	9
2 Nykytilan kuvaus.....	11
2.1 Suomi tarjoaa kansainvälistä suojelua.....	11
2.2 Vastaanottokeskukset järjestävät majoitusta ja sosiaali- ja terveyspalveluita.....	12
2.3 Kansainvälistä suojelua saavat tulevat kuntalaisiksi.....	15
2.3.1 Kuntiin sijoittaminen perustuu sopimuksiin.....	15
2.3.2 Valtio korvaa kunnille kustannuksia.....	17
2.3.3 Kiintiöpakolaiset sijoitetaan suoraan kuntiin.....	17
2.3.4 Maahanmuuttovirasto ohjeisti vastaanottokeskuksia muuttokäytännöissä kuntapaikkojen puutteen vuoksi....	18
2.3.5 Vastaanottokeskusmuuttoa enemmän kuin kuntasijoituksia ELY-keskusten kautta.....	19
2.3.6 Kotikuntalaki määrittää asumisen vakinaisuuden.....	22
3 Nykytilan arviointi ja kehittämisehdotukset.....	24
3.1 Eri toimijoiden näkemyksiä vastaanottokeskusmuuton nykytilasta.....	24
3.2 Valtakunnallista mallia kehitetään alueelliset erot huomioon ottaen.....	29
3.3 Vastaanottokeskuksesta kuntaan -mallin pääkohdat.....	32
3.3.1 Jokaisella oleskeluluvan saaneella on oikeus kotikuntaan.....	32
3.3.2 Kotikuntamerkintä oikeuttaa kunnan palveluihin.....	33
3.3.3 Muuttovalmennusta alueille, jossa palvelu- ja työtarjonta vastaavat muuttajien tarpeita.....	35
3.3.4 Sujuva tiedonkulku vastaanottokeskuksesta kuntaan on tärkeää.....	37
4 Johtopäätökset ja keskeisimmät suositukset.....	41
Lähteet.....	43
Liite 1 Haastetaulukko.....	44

1 Selvityksen taustaa

Euroopan pakolaisrahasto on myöntänyt osarahoitusta työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosaston VIPROII-hankkeelle, jonka tehtävänä on kehittää pakolaisten vastaanoton viranomaisprosesseja ja työkäytäntöjä. Hankkeen toteutusaika on 1.7.2013–31.5.2014.

VIPROII-hankkeessa on kolme kehittämiskokonaisuutta, jotka osaltaan pyrkivät parantamaan pakolaisten vastaanottoon liittyviä viranomaisprosesseja ja siten lisäämään kuntien valmiuksia vastaanottaa pakolaisia. Näistä VERTTI-työryhmä on yksi: se kohdistuu kansainvälisen suojelun luvan saaneisiin, jotka muuttavat omaehtoisesti tai itsenäisesti vastaanottokeskuksista kuntiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhteistyössä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) kanssa kansainvälistä suojelua saavien kuntaan sijoittamisesta ja Maahanmuuttovirasto turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksista. Viime vuosina kunnat eivät ole tarjonneet riittävässä määrin kuntasijoituspaikkoja kansainvälistä suojelua saaville, minkä vuoksi vastaanottokeskukset ovat avustaneet myönteisen oleskeluluvan saaneita muuttamaan sinne, mistä asuinpaikka on löytynyt. Tämä on kuitenkin johtanut eri puolilla maata erilaisiin käytäntöihin, mikä on aiheuttanut haasteita sekä asiakkaiden tasapuolisen kohtelun että viranomaisten sujuvan toiminnan näkökulmasta. Osassa kunnista on ajauduttu hankaliin tilanteisiin palvelujen ja asuntojen järjestämisessä, jolloin kotoutumisen käynnistyminen voi hidastua. Joissakin kunnissa on vastaanottokeskusmuuttajien suuren määrän vuoksi jouduttu luopumaan kiintiöpakolaisten vastaanotosta.

Työryhmän tavoitteena on esittää suosituksia kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan muuttoa koskevan järjestelmän ja ohjauskäytäntöjen kehittämiseksi alue-, paikallis- ja keskushallinnon viranomaisten kesken. Maahanmuuttovirasto tulee kehittämään vastaanottokeskusmuuton ohjeistusta työryhmän työn pohjalta.

Työryhmän jäsenet ja työskentelytapa

Vastaanottomuuttoa käsittelevä työryhmä on asetettu ajalle 19.9.2013–31.5.2014. Työryhmän puheenjohtajana toimii neuvotteleva virkamies Sonja Hämäläinen ja sihteerinä hankehenkilöstö. Ohjausryhmään nimettiin seuraavat edustajat jäseniksi ja varajäseniksi:

Ylitarkastaja Tiina Järvinen, Maahanmuuttovirasto (jäsen)

Ylitarkastaja Veikko Pyykkönen, Maahanmuuttovirasto (varajäsen)

Erikoissuunnittelija Minna Kuivalainen, Uudenmaan ELY-keskus (jäsen)

Erikoissuunnittelija Arja Tiirikainen, Uudenmaan ELY-keskus (varajäsen)

Maahanmuuttopäällikkö Kalle Myllymäki, Varsinais-Suomen ELY-keskus (varsinainen)

Asiantuntija Hanna Määttä, Pohjois-Pohjoismaan ELY-keskus (varsinainen)
Maahanmuuttopäällikkö Leila Helaakoski, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (vara)
Ylitarkastaja Anne Sänkiahö, Helsingin maistraatti (varsinainen)
Rekisteripäällikkö Tuovi Kontio, Helsingin maistraatti (vara)
Erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Kuntaliitto (jäsen)
EU-asia-ain päällikkö Erja Horttanainen, Kuntaliitto (varajäsen)
Maahanmuuttajapalvelujen päällikkö Sari Karisto, Helsingin kaupunki (varsinainen)
Johtava sosiaalityöntekijä Heli Härkönen, Helsingin kaupunki (vara)
Maahanmuuttotyön koordinaattori Leena Oksanen, Espoon kaupunki (varsinainen)
Johtava sosiaalityöntekijä Anne Niittylä, Espoon kaupunki (vara)
Maahanmuuttajapalveluiden johtaja Tuula Reiman, Vantaan kaupunki (jäsen 31.12.2013 asti)
Sosiaalityön esimies Hilka Lindeborg, Vantaan kaupunki (jäsen 1.1.2014 lähtien)
Monikulttuurisuusasia-ain päällikkö Hannele Lautiola, Vantaan kaupunki (varajäsen)
Johtava sosiaalityöntekijä Matti Äikäs, Tampereen kaupunki (varsinainen)
Sosiaalipalvelupäällikkö Tuula Haapio, Tampereen kaupunki (vara)
Johtava sosiaalityöntekijä Jyri Mikkola, Turun kaupunki (varsinainen)
Erityissosiaalityöntekijä Kristiina Berg, Turun kaupunki (vara)
Yhteisötoiminnan päällikkö Pasi Laukka, Oulun kaupunki (varsinainen)
Hallintojohtaja Ari Heikkinen, Oulun kaupunki (vara)
Johtaja Pia Pajunurmi, Vaasan vastaanottokeskus (varsinainen)
Sosiaalityöntekijä Elisa Heinonen, Vaasan vastaanottokeskus (vara)
Johtaja Minna Jussila, SPR Hämeen piirin vastaanottokeskukset Lammi, Mänttä-Vilppula ja Tampereen yksityismajoitusyksikkö (varsinainen)
Sosiaaliohjaaja Emma Peura, Tampereen yksityismajoitusyksikkö (vara)
Johtaja Sirpa Kansanaho, Oulun vastaanottokeskus (varsinainen)
Sosiaaliohjaaja Jenni Korpikari, Oulun vastaanottokeskus (vara)

Työryhmä on kokoontunut kuusi kertaa. Keskustelua on käyty ryhmän jäsenten valmistelemien esitysten ja taustamuistioiden pohjalta. Keskeisenä työvälineenä on ollut yhteisesti koottu haastetaulukko, johon on kirjattu eri toimijoiden näkökulmasta nykytilan ongelmia sekä ratkaisuehdotuksia. Tässä raportissa esitetyt haastattelusitaatit ja tutkimustulokset¹ ovat VTT Marja Katiskon *Nuoret asunnottomat maahanmuuttajat* -tutkimuksesta sekä Metropolian opiskelijoiden tekemistä haastattelusta. Haastattelusitaatit tuovat raporttiin asiakkaiden kokemusasiantuntijuutta.

¹ Kiinnostava eurooppalainen aiheeseen liittyvä tutkimushanke on SHARE-verkoston Good Practice Guide to Housing for Refugee Resettlement <http://resettlement.eu/page/welcome-share-network>

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Suomi tarjoaa kansainvälistä suojelua

Suomi on sitoutunut tarjoamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville henkilöille. Perustana on Geneven pakolaissopimus, jonka Suomi allekirjoitti vuonna 1968, muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö. Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) luovat kansallisen lain säädännöllisen pohjan vastaanottotoiminnalle, kuntiin sijoittamiselle ja kotouttamiselle.

Kansainvälistä suojelua annetaan Suomessa pakolaisaseman, toissijaista suojelun, humanitaarisen suojelun tai yksilöllisen ja inhimillisen syyn vuoksi. Pakolaisaseman saavat ne, joille myönnetään turvapaikka tai jotka otetaan Suomeen pakolaiskiintiössä. Maahanmuuttovirasto määrittelee, tarvitseeko turvapaikanhakija kansainvälistä suojelua, saako hän oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella vai saako hän kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa.

Suomi on vastaanottanut kansainvälistä suojelua saavia, yleiskielellä pakolaisia, jo yli neljäkymmenen vuoden ajan. 1980- ja 1990-luvuilla pakolaisia vastaanotettiin lähes yksinomaan vuosittaiseen pakolaiskiintiön kautta. Nykyisin valtaosa heistä saapuu maahan oma-aloitteisesti turvapaikanhakijoina, joista osa saa oleskelulupapäätöksen kansainvälisen suojelun perusteella. Suomen pakolaiskiintiö on useita vuosia ollut 750 henkilöä. Vuonna 2014 kiintiötä nostettiin 300 henkilöllä Syyrian kriisin vuoksi. Humanitaarinen maahanmuutto on kuitenkin vain pieni osa Suomeen suuntautuvasta muuttoliikkeestä, sillä pääasialliset muuttosyyt ovat perhe, opiskelu tai työskentely. Viime vuosina maahanmuuttoviraston myöntämistä oleskeluluvista noin 10 % on myönnetty kansainvälisen suojelun perusteella.

Suomeen vuosittain saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä on vaihdellut kolmen ja kuudentuhannen henkilön välillä. Heistä maahan on saanut jäädä noin 20–50 prosenttia. Seuraavassa taulukosta näkyy, että yleisin myönteisen päätöksen peruste on toissijainen suojelu, jolla tarkoitetaan sitä, että henkilöä uhkaa kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus tai että hän ei voi palata kotimaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi.

Taulukko 1. Myönteiset oleskelulupapäätökset vuosina 2009–2013

Turva-pai- kan-hakijat	Myönteiset turvapaikkapäätökset perusteittain					
	Vuosi	Myönteiset päätökset yhteensä	joista: Turvapaikka	Toissijainen suojaelu	Humanitaari- nen suojelu	Muu peruste
3 238	2013	1 827	556	780	11	480
3 129	2012	1 600	566	670	112	266
3 088	2011	1 271	169	714	143	245
4 018	2010	1 784	181	644	654	220
5 988	2009	1 373	116	312	365	432

2.2 Vastaanottokeskukset järjestävät majoitusta ja sosiaali- ja terveyspalveluita

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto toteutetaan eri puolilla maata sijaitsevilla vastaanottokeskuksissa. Ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset turvapaikanhakijat sijoitetaan alaikäisille tarkoitettuihin ryhmäkoteihin tai tukiasumisyksiköihin. Vastaanottokeskuksen ja ryhmäkodin ylläpitäjä voi olla valtio, kunta tai Suomen Punainen Risti. Valtio vastaa toiminnan kuluista ja Maahanmuuttovirasto ohjaa ja koordinoi vastaanottokeskustoimintaa.

Vastaanottokeskusten (VOK) perustehtävänä on turvapaikanhakijoiden välttämättömästä suojasta ja turvasta huolehtiminen. Vastaanottokeskus tarjoaa turvapaikanhakijoille vastaanottolain (746/2011) mukaisesti majoituksen, järjestää välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä työ- ja opintotoimintaa, huolehtii tarvittaessa toimeentulosta sekä tulkkipalveluista ja antaa neuvontaa oikeusavun saamisessa. Ryhmäkodeissa tärkeänä osana on lisäksi lasten iänmukainen huolenpito: hoito, kasvatus ja tuki.

Turvapaikanhakijoille tarjottavista palveluista kunnan järjestämisvastuulla ovat lasten perus- ja esiopetus sekä lastensuojelun palvelut. Lisäksi kunnilta saatetaan hankkia muun muassa neuvolapalveluita ja päivystysluonteista hoitoa. Perusopetuslain (1288/1999, 4 §) mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Tämä säännös koskee myös turvapaikanhakijoita, joilla on oikeus perus- ja esiopetukseen mutta ei oppivelvollisuutta. Lisäksi kunta järjestää tarvittaessa lastensuojeluun liittyvät toimenpiteet (lastensuojelulaki 16 §). Lastensuojelun kustannuksista vastaa kuitenkin se vastaanottokeskus, jossa alaikäinen turvapaikanhakija on kirjoilla.

Turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika on ollut 7–8 kuukautta vuosina 2012–2013. Nopeutetussa menettelyssä käsittely kestää kolmen kuukauden. Käsittelyajan pituuteen vaikuttaa oleellisesti hakijoiden määrä ja tapaus-ten luonne.

Vastaanottojärjestelmässä oli vuonna 2013 kirjoilla keskimäärin 3 536 turvapaikanhakijaa, joista alaikäisiä ilman huoltajaa saapuneita oli 95. Hakijoista 2 570 asui vastaanottokeskuksissa tai ilman huoltajaa Suomeen saapuneille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa. Yksityismajoituksessa asui 966 henkilöä.

Vuoden 2013 lopussa vastaanottokeskuksissa oli yhteensä 2 716 majoituspaikkaa. Vuoden 2014 alussa Maahanmuuttovirasto vähensi 250 majoituspaikkaa turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksista. Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä ei ole laskenut, mutta asumisajat keskuksissa ovat lyhentyneet nopeamman päätöksenteon ansiosta.

Seuraavassa kahdessa kartassa on esitetty 1.5.2014 toiminnassa olevat vastaanottokeskukset ja alaikäisyksiköt. Alaikäisyksikköihin kuuluvat sekä ryhmäkodit että perheryhmäkodit, joista jälkimmäiset ovat oleskeluluvan saaneiden yksintulleiden alaikäisten majoitusyksiköitä. Vastaanottokeskuksista ja ryhmäkodeista valtio ylläpitää kahta, järjestöt yhdeksää ja kunnat kymmentä keskusta. Perheryhmäkodeista viisi on kunnan ja kolme yksityisen tahon ylläpitämiä, ja ELY-keskukset ohjaavat niiden toimintaa.

Kuvio 1. Vastaanottokeskukset



Kuvio 2. Alaikäisyksiköt

Alaikäisyksiköt 8.5.2014

- Ryhmäkodit
- Perheryhmäkodit



Vastaanottokeskustoiminta on viime vuosina käynyt läpi toiminnallisen muutoksen. Pääsääntöisesti vain kauttakulkukeskukset ovat laitospohjaisia vastaanotto-keskuksia. Muut keskukset ovat asuntopohjaisia: asiakkaat asuvat normaaleissa vuokra-asunnoissa eri puolella kuntaa. Asuntopohjaisiin vastaanottokeskuksiin siirtymisen myötä neuvominen asumisasioissa on tullut osaksi keskustusten työtä ja tässä on hyödynnetty muun muassa Suomen Pakolaisavun Kotilo-projektin tuottamaa materiaalia.

Turvapaikanhakija saa vastaanottorahaa, jonka tarkoituksena on turvata välttämättömän toimeentulo. Mikäli turvapaikanhakija on työssä, hän ei ole oikeutettu vastaanottorahaan. Vastaanottoraha on määrältään pienempi kuin toimeentulotuki. Vastaanottorahan perusosa kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot sekä ruokamenot silloin, kun vastaanottokeskus ei järjestä ateriapalvelua. Ilman huoltajaa maassa oleskeleville lapsille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa ja tukiasuntoloissa voidaan järjestää täysi ylläpito. Tällöin lapsi saa vastaanottorahan sijaan niin sanottua käyttörahaa.

Turvapaikanhakija voi myös järjestää majoituksensa itse ja asua yksityismajoituksessa ystäviensä tai sukulaistensa luona. Vastaanottopalvelujen saaminen edellyttää osoitteen ilmoittamista ja vuokrasopimuksen esittämistä tai muun kirjallisen selvityksen tekemistä.

2.3 Kansainvälistä suojelua saavat tulevat kuntalaisiksi

2.3.1 Kuntiin sijoittaminen perustuu sopimukseen

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa olevat ELY-keskukset neuvottelevat vastaanottosopimuksista kuntien kanssa. Kotoutumislain 37 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tehtävänä on kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano. Kotoutumislain 41 §:n mukaan kunta voi tehdä ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. ELY-keskus osoittaa kansainvälistä suojelua saaneen ja humanitaarisella perusteella oleskeluluvan saaneen (2 §:n 2 ja 3 momentti) henkilön kuntaan, jonka kanssa sopimus on tehty. Vastaanottosopimusten tekeminen on kunnille vapaaehtoista. Sopimus (ja kunnan kotouttamisohjelma) ovat kuitenkin valtion pakolaisista maksamien korvausten edellytyksenä. Luvan saatuaan kansainvälisen suojelun saaneilla henkilöillä on oikeus muuttaa pois vastaanottokeskuksesta, vaikkei hänelle ole osoitettu kuntapaikkaa. Sopimuksen tekemisellä ja kunnan vapaaehtoisuudella on haluttu varmistaa kotoutumisen sujuva alkua. Sopimuksen tekevä kunta on varautunut tukemaan kuntaan tulevien kotoutumista ja osoittanut siihen resursseja.

Tällä hetkellä noin 80 kunnalla on vuosittaiset kiintiöt, joiden perusteella ne vastaanottavat pakolaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ELY-keskuksille tai niiden laajennetuille toimialueille (useampi ELY-alue yhdessä) vuosittain pakolaisten kuntaan osoittamisen tavoitteet. Tavoitteet asetetaan suhteessa alueen väestömäärään, aiemmin toteutuneisiin kuntasijoituksiin ja vastaanottokeskuksista tapahtuvaan muuttoon. Pakolaisten vastaanottoon liittyvän ELY-keskusten tiedotustyön lisäksi tehdään myös valtakunnallista vaikuttamistyötä esimerkiksi pakolaisten vastaanottoon liittyvien VIPRO- ja SYLVIA-hankkeiden kautta.

Taulukko 2. ELY-keskuksille/laajennetuille toimialueille asetetut kuntapaikkatavoitteet vuosina 2011–2014

ELY-KESKUS/ laajennettu toimialue	Tavoite 2011	Tavoite 2012	Tavoite 2013	Tavoite 2014
Uusimaa, Häme, Kaakkois-Suomi	610	450	560	630
V-Suomi, Satakunta	230	200	260	310
Pirkanmaa, K-Suomi	360	280	300	360
P-Savo, E-Savo, P-Karjala	250	200	240	250
Pohjanmaa, E-Pohjanmaa	290	200	230	250
P-Pohjanmaa, Kainuu	275	200	230	250
Lappi	185	170	180	200
KAIKKI YHTEENSÄ:	2 200	1 700	2 000	2 300
TOTEUMA:	1 086	1 050	1 169	

Turvapaikanhakijoiden määrät voivat vaihdella huomattavasti, mutta keskimäärin Suomeen on viime vuosina saapunut kolmisen tuhatta turvapaikanhakijaa vuosittain. Viime vuosina noin 40 prosenttia hakijoista on saanut myönteisen oleskeluluvan, mikä on hieman yli tuhat henkilöä. Tämän lisäksi kiintiömenettelyn kautta tulevat 750 henkilöä tarvitsevat kuntapaikan. Näiden tietojen ja arvioiden perusteella ELY-keskusten sijoitettaviksi tulisi vuosittain noin 2 000 henkeä. Luku (+/- 2 000) on jaettu ELY-keskuksille vuosittaisiksi tulostavoitteiksi. Jo useamman vuoden ajan ELY-keskukset ovat käytännössä pystyneet neuvotteluteitse saavuttamaan keskimäärin vain reilut tuhat paikkaa. Kuten yllä oleva taulukko osoittaa, ELY-keskukset ovat pystyneet sijoittamaan vain noin puolet alueellisista tavoitteista.

Sopimuskäytännöissä on esiintynyt eroja kansainvälisen suojelun tarvitsevien lukumäärän määrittelyssä. Jotkut kunnat sisällyttävät vastaanotettavien määrään kiintiöpakolaiset sekä perheenyhdistämisen kautta ja vastaanottokeskuksista tulevat, jotkut vain kiintiöpakolaiset ja joidenkin kiintiö on varattu vain vastaanottokeskuksista tuleville. Suurilla kaupungeilla ja kasvukeskuksilla on yleensä ns. avoimia sopimuksia, mikä tarkoittaa, että ne eivät sisällytä sopimukseen mitään lukuja, sillä tulijoiden määrää ei kuitenkaan pystytä etukäteen arvioimaan kovin tarkasti.

ELY-keskusten kautta voidaan sijoittaa vuosittain kiintiön lisäksi noin 300–400 ihmistä vastaanottokeskuksista, kun tarvitsijoita olisi noin 1 200–1500 henkilöä. Siksi kuntapaikat on osoitettu niille vastaanottokeskuksissa kirjoilla oleville henkilöille, jotka vaikean henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi eivät pysty itsenäisesti muuttamaan vastaanottokeskuksesta pois. Haavoittuvassa asemassa olevilla turvapaikanhakijoilla tarkoitetaan muun muassa alaikäisiä yksin maahan tulleita, vammaisia, mielenterveyskuntoutujia ja isoja perheitä, joiden voi olla vaikea löytää asuntoa ja päästä kotouttamistoimiin ilman viranomaisten tukea. Asiakkaan haavoittuva asema arvioidaan asiakaskohtaisesti. Nykytilanteessa vastaanottokeskus tekee asiakkaasta kuntapaikkahakemuksen lähinnä edellä mainittujen syiden perusteella majoitustyyppistä riippumatta.

2.3.2 Valtio korvaa kunnille kustannuksia

ELY-keskukset neuvottelevat ja tekevät sopimuksia alueensa kuntien kanssa kansainvälisen suojelun henkilöpiiriin kuuluvien henkilöiden vastaanotosta sekä maksavat korvausta vastaanotosta aiheutuneista kustannuksista.

Valtio maksaa kunnille laskennallista korvausta pakolaisten vastaanotosta ja korvaa täysimääräisenä monia pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia kuten kotoutumistukena maksettavat toimeentulotukikustannukset kolmen vuoden ajalta ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset enintään kymmenen vuoden ajalta sekä tulkkaus- ja käännöspalvelut ilman määräaika. Laskennallisten korvausten korvausaika on neljä vuotta kiintiössä tulleista henkilöistä ja kolme vuotta turvapaikkamenettelyn kautta tulleista henkilöistä sekä heidän perheenjäsenistään. Korvauksia ei makseta Suomen kansalaisuuden saamisen jälkeen. Kansainvälistä suojelua saavat otetaan kuitenkin huomioon myös kaikissa kuntien saamista valtionosuuksissa.

Kuntakorvausten maksamisen edellytyksenä on, että kunnalla on ajan tasalla oleva kotouttamisohjelma ja että kunta on tehnyt vastaanotosta sopimuksen ELY-keskuksen kanssa. Kotouttamisohjelmassa voidaan ottaa kantaa vastaanotettavien pakolaisten määrään ja ohjelmaan kirjataan myös laajemmin maahanmuuttajille tarjolla olevat palvelut alueella sekä työn kehittämistarpeet.

Kuntaliitto on tehnyt kunnille kyselyn pakolaisten vastaanotosta kuntiin ja kustannuskorvauksista. Kuntien mukaan suurimmat esteet kuntasijoitussopimusten tekoon ELY-keskusten kanssa ovat riittämättömät laskennalliset korvaukset, liian lyhyt korvausaika, kankea korvausjärjestelmä, henkilöresurssien puute kunnissa, kuntien vaikea asuntotilanne, kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla sekä voimakas itsenäinen ja omaehtoinen muutto kuntiin. Kunnat toivovat tuntuvaa korotusta laskennallisiin korvauksiin sekä tukea ELY-keskuksilta, enemmän tietoa kuntiin tulevien pakolaisten tilanteesta, yhdenmukaisia valtakunnallisia korvauskäytäntöjä sekä riittävää kotoutumiskoulutuksen määrää. Työryhmän käsityksen mukaan myös yleisen taloustilanteen heikkeneminen, tiedon puute ja varaukselliset asenteet vaikeuttavat kuntaipaikkojen saamista.

2.3.3 Kiintiöpakolaiset sijoitetaan suoraan kuntiin

Suomi on vastaanottanut yhteistyössä YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kanssa pakolaisia vuodesta 1973 alkaen. UNHCR on myöntänyt näille henkilöille oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, ja Suomi on valinnut heitä joko haastattelujen tai UNHCR:n asiakirjojen perusteella. Kiintiöpakolaiset ovat vuosina 2011–2013 olleet pääosin afgaaneja, kongolaisia, sudanilaisia ja myanmarilaisia.

Suomeen saavuttuaan kiintiöpakolaiset sijoittuvat suoraan kunnan osoittamaan asuntoon, eikä heitä majoiteta ensin vastaanottokeskuksiin. Maahanmuuttovirasto sijoittaa pakolaiset alustavasti ELY-keskuksittain. Jako perustuu kunnilta saatuihin

tietoihin kuntapaikoista ja vastaanotettavista kansalaisuuksista. Kuntapaikkojen vähyyden vuoksi ELY-keskukset on ohjeistettu priorisoimaan kuntasijoituksissaan kiintiöpakolaisia, jotka odottavat usein vaikeissa leiriolosuhteissa Suomeen pääsyä. Kuntapaikan varmistuttua Maahanmuuttovirasto toimittaa ELY-keskusten kautta kunnalle tiivistelmän kuntaan sijoitettavan pakolaisen henkilötietolomakkeesta, joka on saatu UNHCR:ltä. Tiivistelmästä käyvät ilmi muun muassa henkilöiden henkilö- ja koulutustiedot, kielitaito, työkokemus ja terveystiedot.

Kiintiöpakolaisten matkat Suomeen maksaa Maahanmuuttovirasto. Saatuaan tiedon kuntapaikasta ja vahvistuksen asunnosta Maahanmuuttovirasto tekee matkajärjestelypyynnön IOM:lle (kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö). Suomen Punainen Risti (SPR) ilmoittaa kunnalle pakolaisten saapumisajankohdan heti, kun on saanut siitä tiedon IOM:ltä. SPR on ilmoittanut pakolaisten Suomeen saapumisajankohdan kuntaan. Helsinki-Vantaan lentokentällä pakolaisia vastassa ovat vastaanottavan kunnan ja SPR:n työntekijät sekä vapaaehtoistyöntekijöitä. He avustavat kenttämuodollisuuksissa ja ohjaavat tarvittaessa jatkolennoille. IOM hoitaa matkavaraukset lähtömaasta Suomeen pakolaisen kotikuntaan asti, ja Maahanmuuttovirasto maksaa matkan.

2.3.4 Maahanmuuttovirasto ohjeisti vastaanottokeskuksia muuttokäytännöissä kuntapaikkojen puutteen vuoksi

Luvan saatuaan kansainvälisen suojelun saaneilla henkilöillä on oikeus muuttaa pois vastaanottokeskuksesta, vaikkei hänelle ole osoitettu kuntapaikkaa. Koska kuntapaikkoja ei saatu riittävästi, antoi maahanmuuttovirasto vuonna 2010 ohjeet *Vastaanottokeskuksesta kuntaan* -toimintamallista (Dnro 11/079/10). Ohjeistuksen tavoitteena oli auttaa oleskeluluvan saaneita muuttamaan pois vastaanottokeskuksesta.

Tavoiteajaksi kuntaan siirtymiselle asetettiin kaksi kuukautta oleskeluluvan saamisesta. Jos oleskeluluvan saaneelle asiakkaalle ei ole löytynyt kuntapaikkaa kohtuullisessa ajassa, sosiaalityöntekijä tapaa henkilön, kartoittaa hänen muuttokuntatoiveensa, informoi paikallisista mahdollisuuksista asunnon hankkimisessa ja hoitaa rekisteröitymisen muun muassa maistraattiin ja Kelaan yhdessä henkilön kanssa. **Omaehtoisen muuton** tukeminen kohdennetaan ensisijaisesti henkilöihin, jotka ovat itse aktiivisia, täysi-ikäisiä toimijoita ja selviävät itsenäisestä asumisesta. Omaehtoisia muuttajia tuetaan muuttamaan lähtökohtaisesti VOK-paikkakunnan ELY-alueelle, vain painavasta syystä (perhe, opiskelu) sen ulkopuolelle. VOK ilmoittaa aina ELY:lle ja kunnalle muutosta. ELY-keskukset ylläpitävät kuntaanosoituskisteriä, johon talletetaan tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu.

Muuttopäivä sovitaan ja muutto toteutetaan, kun kohtuuhintainen asunto on asiakkaan käytettävissä. Ohjeen mukaan oleskeluluvan saanut henkilö kuuluu vastaanoton palvelujen piiriin, kunnes asiakkuus on siirtynyt kuntaan, ellei kunnan kanssa toisin sovita. Vastaanottorahan maksamisesta muuton jälkeen sovitaan

siirtymävaiheessa tarvittaessa vastaanottokeskuksen ja kunnan kanssa siten, että henkilön toimeentulo turvataan. Tavoitteena on, että viranomaiset saavat tiedon uudesta kuntalaisesta ja kunnan asiakkaaksi siirtymisajankohdasta on sovittu kunnan työntekijän kanssa. Asiakkaan ja hänen perheensä enintään kahden kuukauden vuokra voidaan myöntää täydentävänä vastaanottorahana.

Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia myös vuokravakuudesta (MIGDNO/2011/1173) ja sen myöntämisestä. Vuokravakuus voidaan maksaa, kun on tarkastettu

- ettei asiakkaalla ja hänen perheellään ole tuloja tai varoja vuokravakuuden tai vuokran maksamiseen muuttohetkellä
- ettei asiakkaalle / hänen perheelleen ole löytynyt kuntapaikkaa ja asuntoa kohtuullisessa ajassa enintään kahden kuukauden kuluessa oleskeluluvan myöntämisestä ja
- että asuinhuoneiston vuokra on kohtuullinen kyseisellä paikkakunnalla.

Jos edellä mainitut asiat täyttyvät, täytetään yhdessä asiakkaan kanssa vastaanottorahan hakemuslomake vuokratustannuksista ja vuokravakuudesta. Vuokran ja vuokravakuuden myöntämisestä tehdään kirjallinen vastaanottorahapäätös, joka annetaan asiakkaalle tiedoksi. Vastaanottokeskus antaa vuokranantajalle maksusitoumuksen vuokravakuuden määrästä, vain erityistapauksessa vuokravakuus maksetaan vuokranantajalle rahana. Yksin tulleille alaikäisille ja yksityismajoituksessa asuville asiakkaille ei myönnetä vastaanottorahaa vuokratustannuksiin tai vuokravakuuteen.

Vuokravakuuden myöntämistä harkittaessa arvioidaan vuokra-asunnon vuokran kohtuullisuutta suhteessa asiakkaan perhekokoon ja paikkakunnan vuokratasoon. Alivuokra-asuntoihin ei myönnetä vuokravakuutta.

Itsenäisesti muuttava asiakas järjestää asumisensa itse. Itsenäistä muuttoa tapahtuu käytännössä silloin, kun asiakas asuu valmiiksi yksityismajoituksessa, muuttaa oleskeluluvan saatuaan ystäviensä tai sukulaistensa luokse tai hänen löytämänsä asunto ei vastaa vastaanottokeskuksen asettamia ehtoja. Esimerkiksi poste restante -osoitteeseen muuttaneen asiakkaan katsotaan olevan itsenäinen muuttaja, joka on lähtenyt vastaanottokeskuksesta ilman henkilökunnan apua ja opastusta.

2.3.5 Vastaanottokeskusmuuttoa enemmän kuin kuntasijoituksia ELY-keskusten kautta

Viime vuosina itsenäisesti tai omaehtoisesti muuttavien määrä on noussut tuhannesta yli tuhanteen viiteensataan. Taulukot 3 ja 4 osoittavat, että vastaanottokeskuksista omaehtoisesti ja itsenäisesti muuttaneita on jo enemmän kuin ELY-keskusten sijoittamia yhteensä.

Taulukko 3. Vastaanottokeskusmuutto vuosina 2011–2013 TEM:n tilastoina ELY-keskuksilta saadun tiedon perusteella

VUOSI	Vastaanottokeskuksista lähteneet			ELY:n sijoittamat			
	Oma-ehtoinen	Itsenäinen	Edelliset yhteensä	Vastaanotto-keskuksista	Kiintiö	ELY:jen sijoitukset yht.	ELYN TAVOITE
2011	319	849	1 168	374	742	1 116	2 200
2012	603	839	1 442	384	666	1 050	1 700
2013	483	1 019	1 502	489	707	1 196	2 000

Taulukko 4. Vastaanottokeskusmuutto vuonna 2013 Maahanmuuttoviraston tilastoimana

Vuosi 2013	Omaehtoiset muuttajat	Itsenäiset muuttajat	Edelliset yhteensä	ELY-keskusten osoittamat
	724	866	1590	328

Vastaanottokeskusmuuton lukumäärien tarkastelua vaikeuttaa se, että tilastoperusteet eivät ole yhteneväisiä. TEM:in tilastot perustuvat ELY-keskusten kautta kunnilta ja Maahanmuuttoviraston tilastot vastaanottokeskuksilta saataviin tietoihin. Kuten yllä olevista taulukoista käy ilmi, ELY-keskusten keräämien tietojen mukaan ilman ELY-keskuksen sijoitusta lähteneitä muuttajia on 1502 ja Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan näitä on 1590. ELY-keskusten vastaanottokeskuksista sijoittamia on ELY-keskusten mukaan 489 ja Maahanmuuttoviraston mukaan 328. Luvuissa on pientä poikkeamaa kummankin ryhmän kohdalla. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että joillakin alueilla myös omaehtoisesti muuttaneet saavat automaattisesti kuntapaikan. Tällöin ELY-keskus kirjaa heidät sijoittamikseen ja VOK taas omaehtoisesti muuttaneiksi. ELY-keskukset eivät myöskään kirjaa työluvan tai perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneita, jotka kuitenkin tilastoidaan vastaanottokeskuksissa kuntaan muuttaneiksi.

Tarkastelemme seuraavassa vastaanottokeskusmuuttoa alueittain. Esitetyt tilastotiedot perustuvat pääosin TEM:n ELY-keskuksilta kerättäviin tietoihin.

Puolet vastaanottokeskusmuutosta kohdistuu pääkaupunkiseudulle

Vuonna 2013 Uudellemaalle muutti vastaanottokeskuksista omatoimisesti 816 henkilöä, joista pääkaupunkiseudulle 787 henkilöä. Helsinkiin muutti ELY-keskusten tietojen mukaan 420 henkilöä, Espooseen 197 ja Vantaalle 170. Näistä arviolta vajaa 200 muutti Helsingin vastaanottokeskuksista. Muiden kuin pääkaupunkiseudun kuntien rooli Uudellemaalle kohdistuvassa muutossa oli melko vähäinen.

Viime vuosina Uudellemaalle tulleista kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä kymmenisen prosenttia oli ELY-keskuksen sijoittamia ja 90 prosenttia muutti

vastaanottokeskuksista. Noin puolet vuosittaisesta vastaanottokeskusmuutosta suuntautuu pääkaupunkiseudulle. Suuren vastaanottokeskusmuuton takia kunnat eivät pysty sitoutumaan kiintiöpakolaisten vastaanottoon eikä ELY-keskus pysty toteuttamaan kuntiin sijoittamistehtäväänsä Uudellamaalla. Lisäksi Helsingin vastaanottokeskusten asiakkaista yksityismajoituksessa on noin 600–700 asiakasta, jotka muodostavat valtaosan koko maan 900 yksityismajoituksessa asuvista.

Maan sisäisen muuton suuntautuminen pääkaupunkiseuduille ja kasvukeskukseen on yleismaailmallinen ilmiö. Vuonna 2013 Helsinkiin muutti kaiken kaikkiaan 18 000 henkilöä. Pääkaupunkiseudun imu maahanmuuttajien kohdalla johtunee siellä olevista omista viiteryhmistä, opiskelu- ja työpaikoista sekä mahdollisesti myös uskosta siihen, että kaupunkien asuntotoimistot lopulta järjestävät asunnon ilman asuntoa muuttaville. Helsinkiin tulleista muuttajista omaehtoisia on 57,5 %, sukulaisille ja tuttaville muuttaneita 31,2 % ja asunnottomia 11 %. Helsingin kaupungin mukaan Helsingin vastaanottokeskuksista on kuntaan muuttanut 116 kansainvälistä suojelua saavaa henkilöä. Vastaanottokeskusten ilmoituksen mukaan kuntaan muuttoja on ollut 177, joista yhteensä 72 perustui työ- ja perhesiteen kautta oleskeluluvan saamiseen eli ne eivät ole siten tämän selvityksen piirissä. Tilastot laskeaan manuaalisen seurannan perusteella, eivätkä ne täysin vastaa toisiaan. Tilastointieroihin vaikuttaa myös vuodenvaihte, jolloin vastaanottokeskusten kirjaamat kuntaan siirtymiset saatetaan kirjata kunnissa vastaanotetuiksi vasta vuodenvaihteen jälkeen. Muiden kuin kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden kuntaan muuttoon tulisi kuitenkin myös kiinnittää huomiota, koska ainakin osa heistä voisi hyötyä kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesta alkukartoituksesta. Ruotsissa on Tukholman alueella tutkittu yksityismajoituksesta kuntaan muuttaneita, ja heistä noin puolet ei ole hakeutunut kunnan palveluihin, vaan ovat työllistyneet omin avuin tai verkostojensa tuella (www.migrationsverket.se).

Muutkin kasvukeskukset vetävät

Muista suurista kaupungeista eniten omaehtoisia ja itsenäisiä vastaanottokeskusmuuttajia oli Tampereella (139), Turussa (137) ja Oulussa (126). Nämä kolme kaupunkia erottuvat selkeästi tilastoista yli sadan muuttajan vastaanottajina. Seuraavaksi tulivat Kristiinankaupunki (42), Lappeenranta (27), Vaasa (27), Hämeenlinna (23), Kotka (23) ja Lahti (20).

Jos tarkastellaan tilastoja ELY-keskusten sijoittamista kansainvälisen suojelun saaneista, niin eniten heitä on ollut Kajaanissa (94) Kotkassa (84), Tampereella (46), Vaasassa (42) Hämeenlinnassa (39) Turussa (24) ja Oulussa (20).

Taulukkoon 5 on koottu kaikki kunnat, jotka ovat vastaanottaneet yli 20 henkilöä vastaanottokeskuksista. Mukana on sekä ELY-keskusten sijoittamat henkilöt että omaehtoisesti tai itsenäisesti muuttaneet.

Taulukko 5. Isoimmat VOK-muuttokunnat vuonna 2013

Kunta	ELY-osoitus	VOK-muutto	Yhteensä
Helsinki	11	420	431
Espoo	4	197	201
Tampere	46	139	185
Vantaa	1	170	171
Turku	24	137	161
Oulu	20	126	146
Kotka	84	23	107
Kajaani	94	2	96
Vaasa	42	27	69
Hämeenlinna	39	23	62
Kristiinankaupunki		42	42
Rovaniemi	16	17	33
Lappeenranta	2	27	29
Raisio	13	15	28
Pietarsaari	8	17	25
Kemi	20	3	23
Lahti		20	20

Vastaanottokeskusmuuttajista 755 on jäänyt vuonna 2013 vastaanottokeskuspaikkakunnalle, joten vuosittaisesta muuttoliikkeestä vähän yli puolet suuntautuu pois vastaanottokeskusalueelta.

Suomessa on pääkaupunkiseudun lisäksi seitsemän kuntaa, johon muuttaa vastaanottokeskuksista yli 50 henkilöä/vuosi: Tampere, Turku, Oulu, Vaasa, Hämeenlinna, Kotka ja Kajaani.

2.3.6 Kotikuntalaki määrittää asumisen vakinaisuuden

Kotikunnan saamisen edellytyksenä on, että ulkomaan kansalainen on esittänyt tietojensa tallettamista koskevan perustellun pyynnön sille maistraatille, jonka virka-alueella hän ilmoittaa asuvansa. Maistraatin on varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa lain väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.

EU:n ulkopuolelta muuttavalla tulee olla voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa (tyyppi A) tai voimassa oleva riittävä tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, ja hänellä on tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Henkilöllä on tilapäisen oleskeluluvan (tyyppi B) lisäksi oltava kotikuntalain 4 § 5 kohdan mukainen asumisen vakinaisuutta osoittava peruste rekisteröinnille, sekä tämän perusteen todentavat riittävät ja luotettavat asiakirjat.

Riittävä oleskelulupa	
A-oleskelulupa	Maassa jatkuvaa oleskelua varten tarkoitettu lupa, joka oikeuttaa vakituiseen rekisteröintiin.
B-oleskelulupa	Jos oleskelulupa on saatu perhesiteen perusteella, ja ensin tullee perheenjäsenellä on kotikunta Suomessa, voi perheenjäsenen olla mahdollista saada kotikunta alle vuoden B-luvalla, mikäli henkilö ilmoittaa jäävänsä tänne asumaan vakinaisesti (vähintään yksi vuosi). Muussa tapauksessa edellytetään vähintään 1 vuoden B-lupaa (=tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa) sekä 1 vuoden B-luvan lisäksi henkilöltä edellytetään asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina kotikuntalain 4 § 5 kohdassa olevia seikkoja: 1. henkilö on suomalaista syntyperää, tai 2. henkilöllä on aiemmin ollut Suomessa kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta, tai 3. henkilöllä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään 2 vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten; taikka 4. henkilöllä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. (jos henkilö on tullut Suomeen turvapaikanhakijana ja asunut vastaanottokeskuksessa, voi hän toimittaa lisäselvityksenä maistraatille Suomessa asumisajastaan vastaanottokeskuksen antaman todistuksen. Tämän lisäksi henkilöllä tulee olla voimassa oleva oleskelulupa.)

Ulkomaalaisten ensirekisteröinnin yhteydessä kaikissa maistraatissa selvitetään aina, että henkilöllä on kiinteä yhteys sille paikkakunnalle, jonka maistraatissa hän rekisteröityy. Myöhemmin henkilön tehdessä muuttoilmoituksen saattaa muuttoilmoitusten käsittelyssä olla eroja silloin, kun henkilö olisi muuttamassa kuntaan ensimmäistä kertaa vailla vakinaista asuntoa.

Väestötietojärjestelmässä voi henkilöllä olla vakinainen osoite, tilapäinen osoite tai erillinen postiosoite. Tilapäisessä asumisessa henkilön kotikunta ei muutu (Kotikuntalaki 1994/201, 3 §).

Oman erityiskysymyksensä muodostavat B-luvan saaneet asiakkaat. B-lupa on voimassa vuoden kerrallaan ja se voidaan uusida vain kerran. Kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen B-lupalaiselle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen määräaikainen lupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa. Mikäli asiakas saa kotikuntamerkinnän maistraatista, hänellä on Kansanterveyslain 14 §:n 5 momentin nojalla oikeus kunnan terveydenhuoltoon. Kunta saa kotoutumislain mukaan B-lupalaisista täydet kuntakorvaukset. Korvaus maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle on myönnetty kotikunta väestöjärjestelmään (44 §, 3 mom.) ja hän on tosiasialisesti muuttanut kuntaan. Asiakkaalla on myös työnteko-oikeus (Ulkomaalaislain 80 §) ja työntekoluvasta tulee merkintä oleskelulupa. Asiakkaalla ei kuitenkaan ole oikeutta perheen yhdistämiseen. Maahanmuuttoviraston Kelalta saaman tiedon mukaan Kelan myöntämä sosiaaliturva harkitaan asiakaskohtaisesti, mutta vastaanottokeskusten kokemusten mukaan sosiaaliturvaa ei myönnetä ennen kuin asiakkaalla on vuoden voimassa oleva oleskelulupa.

3 Nykytilan arviointi ja kehittämisehdotukset

3.1 Eri toimijoiden näkemyksiä vastaanottokeskusmuuton nykytilasta

Kuntapaikkojen niukkuuden vuoksi alun perin väliaikaiseksi tarkoitettu Maahanmuuttoviraston *Vastaanottokeskuksesta kuntaan* -toimintamallista on tullut pitkälti vallitseva käytäntö. Tämä on tuottanut toimivia vastaanottokeskusmuuttomalleja, mutta myös ongelmia ja epäselvyyksiä.

Työryhmä selvitti, miten tilanne näyttäytyi eri toimijoiden näkökulmasta. Seuraavaan on tiivistetty työryhmän koostamasta haastetaulukosta (liite 1) kuntien, ELY-keskusten ja vastaanottokeskusten esiin nostamia ongelmia ja ohjeistusta vaativia käytäntöjä. Lopussa on joitakin tutkimustuloksia vastaanottokeskusmuuttajien kokemuksista.

Kuntien näkemysten mukaan on vaikea hahmottaa nykyistä käytäntöä, jossa yhtäältä ELY-keskus neuvottelee kuntapaikoista kansainvälisen suojelun saaneille ja toisaalta vapaan muutto-oikeuden perusteella kuntaan muuttaa kyseisiä henkilöitä suoraan vastaanottokeskuksista. Kuntia hämmentää tilanne, että sovitut kuntapaikat tulisi myöntää, vaikka vastaanottokeskuksista muuttaneita olisi tulossa kuntaan saman verran tai enemmänkin kuin mitä sopimuksessa on määritetty. Perheen yhdistämisen kautta tulevien henkilöiden määrä voi myös olla isompi kuin kunnissa on arvioitu. Kunnat määrittelevät vastaanotettavien lukumäärän siten, että ne kykenevät järjestämään kotouttamis- ja muut palvelut vastaanotettaville henkilöille. Osassa kuntia omaehtoinen ja itsenäinen muutto on vienyt resursseja, jotka kunta on varannut ennalta suunnitellulle lukumäärälle.

Keskeisimmin nykyisen käytännön ongelmat liittyvät muuttojen ennakoimattomuuteen sekä tiedonkulkuun. Asiakkailta puuttuu toisinaan tarvittavia asiapapereita, jolloin nopeaa reagointia vaativia asioita esimerkiksi asumiseen liittyviä kysymyksiä on työläämpää selvittää. Vastaanottorahan maksatuksen pituuden ja ensimmäisen vuokran myöntämisen suhteen vastaanottokeskuksilla on myös vaihtelevia käytäntöjä. Lisäksi kunnat eivät aina tiedä, miten menetellä terveystietojen siirron suhteen.

Erityisesti pääkaupunkiseudun kokemuksena on se, että työ aloitetaan alusta asiakkaan muutettua pääkaupunkiseudulle. Useimmiten VOK-muuttajilla on paljon akuutteja palvelutarpeita, jotka yleisimmin liittyvät asumiseen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Yksityismajoituksessa asuvien turvapaikanhakijoiden ohjaukseen tulisi pystyä panostamaan vähintään samassa määrin kuin keskuksissa asuviinkin, jolloin heille ei syntyisi kasautuneita palvelutarpeita. Turvapaikkaprosessin aikainen yksityismajoitus ei saisi myöskään olla esteenä kuntapaikan hakemiselle ja saamiselle ja menettelytapoja sen suhteen tulisikin kehittää.

Asuminen on kiireellisempiä järjestettäviä asioita, mutta sen käsittelyyn kunnalla ei ole samanlaista määräaikaa kuten esimerkiksi toimeentulotukiasiassa, joka on käsiteltävä seitsemässä vuorokaudessa. Tuttavien ja sukulaisten luokse muuttavat ilmoittautuvat pian asunnottomiksi, mikä johtaa kalliisiin tilapäismajoituksiin. Haavoittuvan asemansa puolesta asunnottomuus voi moninkertaistaa maahanmuuttajien ongelmia. Asuntomarkkinoilla on myös toimijoita, jotka perivät ylisuuria vuokria huonokuntoisista ja pienistä asunnoista. Kunta puolestaan huomioi vain kohtuulliseksi määritellyn osuuden vuokrasta toimeentulotukimenona, jolloin asiakkaan tulee kattaa ylisuuri vuokra elämiseen tarkoitettulla toimeentulotuen perusosalla. Tämä johtaa usein maksuvaikeuksiin, mahdollisesti vuokratästäntien syntymiseen ja häätöihin.

Vastaanottokeskus voi maksaa asiakkaalle vastaanottorahaa 2-6 viikoksi muuttopäivästä lähtien, jotta hänen toimeentulonsa on turvattu, kunnes hän saa kunnalta tukea. Haasteena tässä on tiedon puute: asiakkaat saattavat hakea kunnan toimeentulotukea, vaikka he olisivatkin saaneet vastaanottorahaa samalle ajalle. Koska vastaanottoraha on pienempi kuin toimeentulotuki, niin ohjeistusta kaivattaisiin siitä, maksaako kunta tämän erotuksen siltä ajalta, kun asiakas saa vielä vastaanottorahaa, mutta on jo muuttanut kuntaan.

Pääkaupunkiseudulla on lähes 600 yksityismajoituksessa asuvaa. Kun oleskeluvuorokauden saaneet kirjataan ulos vastaanottokeskuksista, ilmoittavat he pääsääntöisesti muutto-osoitteen vastaanottokeskukseen. Asunto ei kuitenkaan välttämättä ole pysyvä, ja henkilöt hakeutuvat kaupungin asuntojonoon. Näyttää siltä, että pääkaupunkiseudulla on myös joukko pitkälti tilapäisen asumisen varassa olevia maahanmuuttajia, jotka vielä muuttavat suhteellisen usein Helsingin, Espoon ja Vantaan välillä. Kun yhdessä kunnassa on saatu asiakkaan asiat järjestykseen, hän muuttaa toiseen kuntaan. Jatkuvasti muuttavat eivät sitoudu kotoutumiskoulutukseen, jolloin koulutus saattaa keskeytyä eikä kotoutuminen etene. Muuttaminen monimutkaistaa myös korvausten hakemista valtiolta.

Asuntopulan lisäksi pääkaupunkiseudulle kotoutumista vaikeuttaa se, että jonot kotoutumiskoulutukseen ovat pitkät, esimerkiksi 9.5.2014 Uudenmaan TE-toimiston Helsingin toimipisteissä o-tason kurssijonossa oli yhteensä 309 henkilöä. Keskimääräinen odotusaika ajalla 1.1.-30.4.2014 suomen kielen lähtötasotestauksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen oli Helsingissä reilun 4 kuukautta. Toisaalta pääkaupunkiseudulla ja erityisesti Helsingissä on tarjolla paljon erilaisia mahdollisuuksia opiskella suomea omaehtoisesti, ja tällaiseen koulutukseen myös TE-toimiston asiakkaana oleva, esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen paikkaa odottava asiakas voi tietysti edellytyksin osallistua. Myös suomen kielen itseopiskelumateriaalia eri tasoille on hyvin saatavilla internetissä.

Todennäköistä on, että muutto pääkaupunkiseudulle houkuttelee niin vastaanottokeskuksista muuttavia kuin aiemmin jo muualla Suomessa asuneita maahanmuuttajia tulevaisuudessakin. Asunto on ihmisen perustarve, jota ilman koulutautuminen ja työelämään osallistuminen on mahdotonta. Siksi metropolialueella

pitää paremmin varautua kasvavan maahanmuuton myötä yhä akuutimmaksi tulevaan asuntotarpeeseen. Rinnalla tulisi kuitenkin kehittää muuttovalmennusta, jotta muutto suuntautuisi myös muillekin alueille kuin pääkaupunkiseudulle.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuntiin tulee siirtyä kotoutumislain mukaisesti kuntien kanssa asiasta sopien. Jos kunnat eivät enää voi itse päättää siitä, ottavatko ne vastaan oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita, vaatii se myös selkeän poliittisen päätöksen muuttaa nykyistä vapaaehtoisuuteen perustuvaa mallia. Kuntaliiton mielestä on välttämätöntä, että työryhmän esityksen suosituksiin sisältyvä vastaanottokeskusmalli perustuu valtion ja kunnan väliseen sopimukseen. Myös ELY-keskuksen on oltava prosessissa mukana jo suunnitteluvaiheessa, koska kustannuskorvausasiat kuuluvat ELY-keskuksen toimivaltaan. Kuntaliiton mielestä VERTTI-työryhmän raportissa tulisi ottaa kantaa myös kustannusten korvausten korottamiseen. Laskennallisten korvausten tasoa on korotettava vastaamaan kustannuksia. Kuntaliitto korostaa, että lisäpanostukset kotouttamiseen aikaansaavat säästöjä pidemmällä aikavälillä muun muassa työttömyys- ja toimeentulotukimenoihin. Kotouttamisen hyvä alkua ja riittävä resursointi tukevat myös myönteisten asenteiden säilymistä. On tärkeää, että kunnille pakolaisten vastaanottamisesta maksettavat laskennalliset korvaukset korotetaan vastaamaan kustannustasoa hallitusohjelman ja valtion kotouttamisohjelman mukaisesti. Esimerkkinä lisäkorvausten vaikutuksista voidaan mainita keväällä 2014 tarjottu EU:n Pakolaisrahaston tuki, jonka avulla on voitu löytää uusia kuntapaikkoja. Laskennallisten korvausten korotuksen jälkeen niiden sitomisesta indeksiin tulisi myös säätää lailla. Näin voitaisiin varmistaa se, että laskennallisen korvausten taso seuraa kustannuskehitystä.

ELY-keskusten näkemysten mukaan nykytilanne ei ole paras mahdollinen, sillä niiden on vaikea neuvotella uusien ryhmien vastaanotosta, jos samaan aikaan kuntaan muuttaa omin neuvoin uusia pakolaisia. Käytännössä vastaanottokeskuksessa luvan saanut joutuu liian usein jäämään vastaanottokeskukseen liian pitkäksi aikaa tai muuttaa kuntaan, esimerkiksi pääkaupunkiseudulle, ilman vakinaista ja hänen elämäntilanteeseensa sopivaa asuntoa. Kunnissa tehtävän vastaanottotyön ja palveluiden järjestämisen näkökulmasta parasta olisi varautua ennakoon myös turvapaikkaprosessin kautta kuntaan muuttavien vastaanottoon. Jossain vaiheessa myönteisen oleskeluluvan saanut muuttaa kuntaan ja työ tulee joka tapauksessa tehtäväksi oli siihen etukäteen sitouduttu tai ei.

ELY-keskusten tehtävä on ensisijaisesti neuvotella kuntapaikoista kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien alaikäisten lasten ja nuorten osalta. Kuntapaikoista on jatkuva puute, joten ELY-keskukset ovat pystyneet auttamaan vastaanottokeskuksesta muuttavia kuntapaikan löytämisessä vain joillakin alueilla ja pääosin vain poikkeustapauksissa. Kuntien halukkuuteen vastaanottaa pakolaisia vaikuttavat monet seikat: kunnan taloudellinen tilanne, poliittiset voimasuhteet, kuntakorvausten määrä, tiedon saanti ja asenteet. Kotoutumisen helpottamiseksi kunnissa on usein myös haluttu pakolaisia sellaisista pakolaisryhmistä, joiden

edustajia kunnissa jo ennestään on. ELY-keskusten ja kuntien kannalta myös vastaanottokeskusten sijoittaminen ja lakkauttaminen vaikuttavat alueelliseen halukkuuteen vastaanottaa pakolaisia, ja tämä näkökulma tulisi ottaa huomioon vastaanottokeskusten valtakunnallisessa sijoittamispolitiikassa.

Vastaanottokeskusten ja niiden ohjaamisesta vastaavan **Maahanmuuttoviraston** näkemysten mukaan tilanne on hankala, sillä vastaanottotoiminta on tarkoitettu henkilöille, joilla ei ole oleskelulupaa. Oleskeluluvan saatuaan henkilöillä on oikeus kunnallisiin palveluihin, joten on heidän etunsa siirtyä kuntaan mahdollisimman pian luvan saamisen jälkeen. Pitkät odotusajat aiheuttavat asiakkaisissa turhautumista ja saattavat vähentää valmiuksia kotoutua. Lisäksi majoittuminen vastaanottokeskukseen pitkäksi ajaksi tulee erittäin kalliiksi eikä keskuksia ole tarkoitettu luvan saaneiden majoittamiseen. Pääkaupunkiseudun näkökulmasta itsenäisesti asuvat oleskeluluvan saaneet muodostavat oman haasteensa. Yksityismajoituksessa olevat henkilöt siirtyvät suoraan kuntaan voimassa olevaan osoitteeseen. Tieto oleskeluluvasta tulee yksityismajoituksessa olevien osalta usein viiveellä vastaanottokeskukseen, mikä vaikeuttaa asiakkaan ohjaamista ja neuvontaa.

Vastaanottokeskuksissa on kuntaan muuttoa kehitetty paljon alueellisesti. Haasteita aiheuttavat yleensä asiakkaat, jotka muuttavat itsenäisesti toisille paikkakunnille. Asiakkaat eivät välttämättä muista, mitä heille on vastaanottokeskuksesta kerrottu tai mihin asti heille on esimerkiksi maksettu vastaanottorahaa. Asiakkaan terveystietoja ei myöskään voida siirtää kuntaan, mikäli kunta ei pyydä niitä vastaanottokeskukselta. Tästä syystä olisi oleellista, että kunnasta ollaan aina yhteydessä vastaanottokeskukseen, mikäli vastaanottokeskus ei ole ollut yhteydessä kuntaan ennen asiakkaan muuttoa. Keskukset ja muuttajat eivät voi olla selvillä eri kuntien erilaisista vastaanottokäytännöistä. Vastaanottokeskukset eivät myöskään aina tiedä kaikkien kuntien maahanmuuttotyön tai sosiaalitoimen yhdyshenkilöiden yhteystietoja tai kuntien eri käytäntöjä tietojen siirtoa varten. Vuokramarkkinoiden vääristymät kuten ylisuuret vuokrat vaikeuttavat myös vastaanottokeskusten työntekijöiden ohjaustyötä.

Sekä vastaanottokeskukset että kunnat ovat tuoneet esiin maistraattien vaihtelevat käytännöt kotikuntalain tulkinnassa ja lasten rekisteröinnissä. Mikäli asiakkaalla on oleskeluluvassa ja muukalaispassissa maininta, että henkilöllisyys on varmistamatta, esimerkiksi Helsingin maistraatti ei ole kirjannut asiakasta väestörekisteriin ilman kansallista passia. Avioliittotodistukset eivät myöskään aina ole riittäviä suomalaiselle maistraatille. Jos avioliittotodistus on rekisteröintivaiheessa maistraatin mielestä puutteellinen, lapset ja vanhemmat eivät löydä rekisterissä toisiaan, jolloin lapsilta puuttuu huoltaja ja huoltajalta lapsia. Vantaan maistraatti voi edellyttää majoittajan suostumusta väestörekisteriin kirjaamisessa. Mikäli suostumusta ei tule, ei asiakasta kirjata väestörekisteriin, tai mikäli asiakas muuttaa ennen kuin kolme kuukautta tulee täyteen, voidaan sosiaaliturvatunnus perua ja poistaa rekisteröinti. Se, että asiakkaan henkilöllisyyttä ei pystytä todentamaan, aiheuttaa lukuisia ongelmia, henkilö ei esimerkiksi voi avata pankkitiliä.

Vastaanottokeskusmuuttajien tilannetta leimaa toisaalta tietämättömyys eri kuntien tarjoamista mahdollisuuksista ja toisaalta oman etnisen yhteisön veto-voima pääkaupunkiseudulla tai muissa isoissa kaupungeissa. Nuorten maahanmuuttajien asunnottomuutta pääkaupunkiseudulla koskevan tutkimuksen (Katisko tulossa) mukaan etnisellä ryhmällä on suuri vaikutus muuttopäätöksiin. Etnisen ryhmän tietoon luotetaan enemmän kuin viranomaisten antamaan tietoon esimerkiksi asunto- ja työpaikkatilanteesta. Päätöksiä muutosta tehdään olettamuksien, huhujen ja väärrien käsitysten varassa. Oma etninen taustaryhmä sekä houkuttaa että hylkää. Nuoret muuttavat sukulaisperheisiin eivätkä pääse toivotulla tavalla itenäistymään. Elämä ei pääse alkuun, tulevaisuus jää epävarmaksi. Asunnottomuus tai puutteelliset asuinolosuhteet varjostavat tulevaisuuden suunnitelmia. Naisten asema voi olla hankala: he saattavat työskennellä sukulaisperheissä tai muissa perheissä ilman korvausta. Seuraavissa aineistonäytteissä kiteytyy nuorten aikuisten vaikea tilanne. Kumpikin haastateltava on tullut Suomeen alaikäisenä turvapaikanhakijana ja muuttanut pääkaupunkiseudulle muualta Suomesta.

Vaikeaa. Mä asun siinä huoneessa jossa on televisio, hän katsoo yöt televisiota kun ei ole päivisin töissä eikä missään. Mä käyn koulua, ei ole rauhaa. En voi tehdä kotitehtäviä. Jos kaveri sanoo huomenna, lähde pois, ei mulla ole muuta vaihtoehtoa kun lähteä. On turvatonta elämä. Ei ole oikein mitään iloa elämässä.

Joo mä haluan olla ahkera. Ainoa ongelma on tämä asunto. Paljon stressiä. Eikä omaa rauhaa eikä elämää. Lepoa ei ole. Koska niillä muilla (perheenjäsenillä) on se perhe, äiti ja isä sisko ja niin edelleen. Mutta minä olen erillinen.

Metropolian sosionomiopiskelijoiden tekemän suppean selvityksen mukaan pääkaupunkiseudulle muuttaneista osa olisi halukas muuttamaan muualle Suomea, jos tarjolla olisi asunto- ja työmahdollisuuksia. Seuraavat selvityksestä poimitut sitaattit kuvaavat toiveiden ja asuntomarkkinoiden realismin välistä ristiriitaa.

Tykkään asua vähän vilkkaammassa paikassa.

Odotan vaan, että saan asunnon. Mutta asunnon löytäminen on todella hankalaa, koska pitää maksaa myös välittäjäpalkkiota, ja se on tuhat euroa.

Jonain kauniina päivänä sitten jostain ilmestyisi se asunto.

Yhteenvetona edellä esitetystä eri toimijoiden näkemyksistä voidaan todeta, että valtakunnallisesti katsoen vastaanottokeskusmuutto tarvitsee viranomaisprosessien ja eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön kehittämistä. ELY-keskusten ja kuntien väliset sopimukset kansainvälistä suojelua tarvitsevien sijoituksista kaipaavat

täsmennystä. Kunnilla ei aina ole riittävästi tietoa vastaanottokeskusten käytännöistä eikä keskuksilla kuntien käytännöistä.

Haasteena on myös ollut käsitteiden *omaehtoinen* ja *itsenäinen muuttaja* tulkinnaassa, sillä itsenäisetkin muuttajat ovat voineet saada jotakin tukea vastaanottokeskukselta ja taas omaehtoiset voivat lähteä ilman apua. Myös muuttojen tilastointi vaatii kehittämistä ja yhdenmukaistamista.

Suomen lainsäädännön mukaan oleskeluluvan saaneilla on oikeus valita oma asuinpaikkansa. Kun selvästi näyttää siltä, että omaehtoinen muutto tulee kasvamaan, on järkevä pyrkiä kehittämään vastaanottokeskusten ja kuntien yhteistyötä kuntaan muuttojen osalta olemassa olevan tilanteen pohjalta.

3.2 Valtakunnallista mallia kehitetään alueelliset erot huomioon ottaen

Onnistuneen kotoutumisen kannalta keskeistä on se, millaisia valtakunnallisia ja alueellisia yhteistyömalleja voidaan kehittää asiakkaiden ohjaamiseksi niihin kuntiin, joissa kotoutumisen edellytykset ovat hyvät. Näitä kriteerejä ovat esimerkiksi hyvä asuntotilanne ja mahdollisuus päästä nopeasti kotoutumiskoulutukseen ja TE-toimiston työllisyyspalvelujen piiriin. Keskeinen linjattava kysymys on, avustetaanko asiakasta muuttamaan lähelle vai kauas vastaanottokeskuksesta. Muutto-neuvontaa annetaan tällä hetkellä kaikille asiakkaille, mutta vuokravakuuksien kohdalla tilanne vaihtelee: toiset keskuksat tukevat vain omalle ELY-alueelle muuttajia, muualle lähteviä pidetään itsenäisinä muuttajina. Vuokravakuuden ja vuokran myöntäminen on ainoa rahallinen ohjauskeino, mikä vastaanottokeskuksilla on käytettävissä muuttoliikkeen suuntaamiseksi.

Viime vuosina on syntynyt monia toimivia alueellisia vastaanottokeskusmuuttomalleja. Esimerkiksi Oulussa on kehitelty yhteistyössä kaupungin ja ELY-keskuksen kanssa kuntaan muuton mallia jo vuodesta 2008 alkaen. Yhteistyömallia ryhdyttiin luomaan, kun osa oleskeluluvan saaneista jäi liian pitkäksi aikaa vastaanottokeskukseen ja osa ilmestyi kaupungin maahanmuuttajapalveluihin ilman ennakkotietoja ja tarvittavia dokumentteja. Pilotihankkeessa lähtökohdaksi otettiin omaehtoisen muuton tukeminen ja systemaattinen tiedon välittäminen yhteistyökumppaneille. Vastaanottokeskus alkoi tukea asiakasta asunnon hakemisessa ja sen vuokraamisessa. Kaupungin kanssa neuvoteltiin siitä, miten asiakkaan paperit olisi tarkoituksenmukaisinta siirtää vokista kuntaan ja tiedottaa muutosta ELY-keskukselle. Kaupungin maahanmuuttajapalveluiden ja vastaanottokeskuksen välisiä yhteistyökokouksia pidetään nykyisin melkein kuukausittain ja niissä käydään varsinkin yksin tulneiden oleskeluluvan saaneiden lasten tilanne tarkasti läpi ja arvioidaan palvelutarvetta. Neljännesvuosittain pidetään laajennettuja verkostokokouksia, joihin osallistuvat VOK:n ja kaupungin lisäksi ELY-keskus ja TE-toimisto. Kerran vuodessa pidetään laaja alueen verkostopalaveri, jossa käydään läpi edellisvuoden tilannetta, tilastoja ja trendejä.

Oulun kaupunki on tyytyväinen yhteistyömalliin. Erityisen tärkeää on, että asiakkaan paperit tulevat vain vastaanottokeskuksesta, eivätkä asiakkaalta itseltään. Se että VOK maksaa vastaanottorahaa kaksi viikkoa eteenpäin ja ensimmäisen vuokran/vuokratakuun, helpottaa suuresti tilannetta. Näin toimeentulotukiasioita ei tarvitse panna alulle päivystyksen kautta, vaan asiakkaat ohjautuvat alusta pitäen virkailijoille. Kaupungin kannalta toivottavaa olisi, että vastaanottorahaa myönnettäisiin kuukaudeksi eteenpäin asiakkaan tilanteen niin vaatiessa. Keskellä kuukautta muuttaminen ei ole suotavaa, koska se aiheuttaa lisäkustannuksia, ja ylisuuret vuokrat ovat todellinen ongelma. Kavereiden luokse muuttaminen, epävirallinen asuminen ja erityisesti itsenäiset muuttajat aiheuttavat suurimmat ongelmat. Kolmen vuoden tilastoseurannan mukaan perheet ja aikuiset ovat siirtyneet vastaanottokeskuksesta kuntaan (myös muihin kuntiin kuin Ouluun) keskimäärin 46 vuorokauden kuluttua luvan saamisesta ja alaikäiset ilman huoltajaa tulleet noin kahdessa kuukaudessa. Myös ELY:n kannalta yhteistyömalli on toimiva ja verkostokokoukset hyödyllisiä. Oulun malli toimivuus perustuu hyvän valmistelutyön lisäksi myös siihen, että kaupungissa on asuntoja tarjolla.

Työryhmän tekemän selvitystyön perusteella voidaan todeta, että vastaanottokeskusmuuton toteuttamisessa on suuria alueellisia eroja. Monilla alueilla on kehitetty toimivia paikallisia malleja, joista osa ottaa huomioon sen, että muutetaan myös alueen ulkopuolelle. Toisaalta on malleja, jotka toimivat paikallisesti, mutta jossa ei ole ohjausta alueen ulkopuolelle muuttaville. Paikallisten mallien onnistumisen selkeä kriteeri on se, että kyseisellä alueella on tarjolla asuntoja. Kuitenkin on myös alueita, joissa on runsaasti vuokra-asuntoja, mutta ei koulutus- tai työmahdollisuuksia. Käsitteet omaehtoinen ja itsenäinen muutto eivät myöskään enää vastaa nykytilannetta, joten jatkossa käytetään vain termiä vastaanottokeskusmuutto.

Oleskeluluvan saaneilla henkilöillä on vapaa muutto-oikeus Suomessa, ja kunnilla on velvollisuus antaa palveluja oleskeluluvan saaneille. Työryhmässä hahmoteltu malli pyrkii yhtenäisen ohjeistuksen avulla helpottamaan sekä kuntien että vastaanottokeskusten työtä ja vähentämään ennakoimatonta kuntiin muutttoa. Työryhmässä käydyissä keskusteluissa keskeisin näkemysero on se, onko ehdotettu vastaanottokeskusmuuttomalli kotoutumislain mukainen ja tuoko se kunnille uusia tehtäviä. Kotoutumislain 43 pykälässä on säädetty, että ELY-keskus osoittaa kansainvälistä suojelua saaneet kuntaan, joka on tehnyt vastaanottosopimuksen ELY-keskuksen kanssa. Kotoutumislaki ei sinänsä säätele oleskeluluvan saaneiden muutto-oikeutta, vaan näiden kahden viranomaisen välistä toimintaa. Kuntaliiton mielestä työryhmän linjaukset edellyttäisivät kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamista, eikä asiaa voi säätää hallinnollisessa ohjeessa. Jos lakia muutettaisiin, tulisi sen perusteella kunnille uusi lakisääteinen tehtävä ja Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuntien vapaaehtoisuus vastaanotossa poistuisi. Kuntaliiton mielestä näin iso muutos vaatisi selkeästi periaatteellisen poliittisen päätöksen eduskunnassa. Vaikka kaikki työryhmän jäsenet eivät jaa sitä käsitystä, että hahmoteltu malli toisi kuntiin uusia tehtäviä, niin työryhmä oli sitä mieltä, että lainsäädäntömuutos toisi selkeyttä tilanteeseen.

KEHITTÄMISEHDOTUKSET

- 1) Priorisoidaan ELY-keskusten kuntiinsijoitustyössä kiintiöpakolaisia ja vastaanottokeskuksesta muuttavia haavoittuvia ryhmiä. Haavoittuvilla ryhmillä tarkoitetaan alaikäisiä ilman vanhempiaan tulleita, kuntoutusta tai muuta terveydenhoitoa tarvitsevia, yksinhuoltajaperheitä tai muuten vaikeassa asemassa olevia henkilöitä. Tarvittaessa tehdään vaadittavat lainsäädäntömuutokset kotoutumislakiin.
- 2) Pyritään vaikuttamaan siihen, että kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset nostettaisiin vastaamaan kohonneen kustannustason mukaisesti.
- 3) Vastaanottokeskusten perustamista ja lakkauttamista harkittaessa otetaan huomioon myös se, miten keskusten sijainti tukee kuntiinsijoitustyötä ja kotoutumisen käynnistymistä sekä kuullaan ELY-keskusten näkemyksiä asiasta.
- 4) Kehitetään kuntien ja ELY-keskusten sopimuskäytäntöjä ja sopimusten sisältöjä.
- 5) Vastaanottokeskusmuuttomalli vakinaistetaan ELY-keskusmuuton rinnalle (työryhmän esitysten pohjalta) ottaen huomioon ainakin seuraavat elementit
 - Maahanmuuttovirasto kehittää valtakunnallista ohjeistusta vastaanottokeskuksille vastaanottokeskusmuutosta.
 - Vastaanottokeskusmuuttoa koskevat käytännöt jalkautetaan ja tiedotetaan TEM:n, Migrin ja ELY-keskusten yhteistyönä. ELY-keskusten tulee selvittää alueensa kunnille vastaanottomuuton keskeisiä periaatteita.
 - Kuntien tulee huomioida palvelujen järjestämisessä vastaanottokeskuksista muuttavat ja määritellä heitä varten palveluprosessit esimerkiksi kunnan kotouttamisohjelmassa.
- 6) Kehitetään muuttovalmennusta (ks. tarkemmin luku 3.3.3)
- 7) Yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa pyritään vaikuttamaan siihen, että metropolialueelle saadaan lisää kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Uudenmaan kehyskuntien kanssa käydään neuvotteluja siitä, miten pääkaupunkiseudulle kohdistuvaa muuttoliikettä saataisiin suunnattua myös kehyskuntiin.
- 8) Kotouttamisen osaamiskeskus kehittää tilastoseurantaa vastaanottokeskusmuutosta ja maahanmuuttajien sekundaarimuutosta.

3.3 Vastaanottokeskuksesta kuntaan -mallin pääkohdat

Asunto, kotoutumiskoulutus, työllistyminen ja osallisuus paikallisyhteisössä ovat kotoutumisen kulmakiviä. Onnistuneeseen kotouttamiseen tähtäävä moniammatillinen työskentely edellyttää toimivia rakenteita, selkeitä prosesseja ja hyvää tiimi-työskentelyä. Tavoitteena on luoda asiakkaille katkeamaton, selkeä kotouttamispolku, jossa on mukana vastaanottokeskuksen tekemä työ, kunnan ohjaus-, sosiaali-, terveys- ja opetuspalvelut sekä TE-hallinnon palvelut.

3.3.1 Jokaisella oleskeluluvan saaneella on oikeus kotikuntaan

Vastaanottokeskuksen asiakas rekisteröityy maistraattiin oleskeluluvan saatuaan. Asiakkaan saatua kotikuntamerkinnän hänellä on oikeus kunnan palveluihin. Kaikissa kaupungeissa maistraatti ei kuitenkaan myönnä kotikuntamerkintää, jos asiakas asuu vielä vastaanottokeskuksessa eikä hänellä ole vakituista osoitetta tai henkilöllisyyttä ei ole varmistettu. Maistraateissa näyttää olevan jonkin verran vaihtelevaa käytäntöä siinä, hyväksytäänkö vastaanottokeskuksen osoite turvapaikanhakijalle vakinaiseksi osoitteeksi.

Maistraatteihin tulee jonkin verran muuttoilmoituksia, joiden mukaan henkilö ilmoittaa muuttavansa vakinaisesti asumaan toiselle paikkakunnalle, mutta hänellä ei ole (vielä) vakinaista asuntoa ja henkilö ilmoittaa vain postiosoitteen. Jotkut maistraatit vaativat toiselta paikkakunnalta vailla vakinaista asuntoa muuttavalta lisäselvityksiä siitä, että hänellä on jokin kiinteä yhteys paikkakunnalle, kuten työ- tai opiskelupaikka. Maistraateissa on kuitenkin huomattu, että tällä menettelyllä ei voida kontrolloida muuttamista paikkakunnalle vailla vakinaista asuntoa ryhmään. Käytännössä sekä vastaanottokeskuksista muuttavat että suomalaiset tekevät muuton katuosoitteelle jonkun tuttavien luo. Kun kotikunta on muuttunut, saatetaan tehdä uusi muuttoilmoitus vailla vakinaista asuntoa asuvaksi.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 5.3.1996 (428/4/95) todennut: ”Asunnottomallakin henkilöllä on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä. Jos hän ilmoittaa ainoaksi osoitteekseen postilokero-osoitteen, tällainen osoite on mielestäni merkittävä väestötietojärjestelmään. Väestötietolain sanamuoto ei ole tähän esteenä: yleiskielen mukaan postilokeron numero hyväksytään yleisesti ns. postiosoitteeksi. Väestötietolain säännöksiä on joka tapauksessa tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.”

Aiemmin jotkut maistraatit eivät rekisteröineet sellaisen henkilön henkilötietoja väestötietojärjestelmään, joka oli saanut oleskeluluvan ilman voimassa olevaa kansalaisvaltion matkustusasiakirjaa ja jonka kohdalla oli ulkomaalaisrekisterissä tieto siitä että henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa. Tämä johtui siitä, että Laki väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (pykälät 9 ja 19)

oli kirjoitettu rekisterinpitäjän kannalta niin ehdottomaan muotoon. Maistraatin tuli kyetä tarkistamaan ennen henkilön väestötietojärjestelmään rekisteröimistä hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Ongelma kuitenkin ratkesi maaliskuussa 2014, kun lakia muutettiin siten, että hakijan esitettyä selvityksen syistä, joiden vuoksi asiakirjan, asiakirjan laillistamisen tai asiakirjan alkuperää osoittavan todistuksen saaminen on hänelle mahdotonta, voi maistraatti selvityksen saatuaan tarvittaessa pyytää Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainministeriön lausunnon siitä, että asiakirjaa, asiakirjan laillistamista tai asiakirjan alkuperää osoittavaa todistusta ei ole mahdollista saada ja rekisteröidä hakijan tiedot väestötietojärjestelmään. (V: 1.3.2014 L, A: 28.2.2014, SK: 145/2014 HE:195/2013)

Suomessa on 11 maistraattia ja 41 toimintapistettä. Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimii maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Maistraatit ovat yhtenäistämässä prosessejaan, ja yhtenäistämisprosessissa on muun muassa seuraavia alatyöryhmiä:

- ulkomaalaisen henkilön rekisteröintiprosessin yhtenäistäminen
- henkilöllisyyden toteamisen ohjeistus ja
- tilapäisesti Suomessa asuvan rekisteröinti vakinaiseksi.

Vertti-työryhmän työskentelyssä esiin tulleet epäselvyydet muun muassa lasten ja vielä vastaanottokeskuksessa asuvien oleskeluluvan saaneiden rekisteröinnissä käsitellään ja ohjeistetaan yhtenäistämisprosessissa. Maistraatit ovat yhtenäistämässä myös muuttoilmoitusten käsittelyyn liittyviä menettelytapojaan ja vailla vakinaista asuntoa muuttavien muuttoilmoitusten käsittelyyn on tulossa yhtenäiset ohjeet. Yhtenäistämisprosessi saa työnsä valmiiksi vuoden 2015 loppuun mennessä.

Kehittämisehdotus

- Kaikki Suomen maistraatit yhtenäistävät prosessejaan kansainvälisen suojelun saaneiden ja heidän perheenjäseniensä rekisteröinnissä.

3.3.2 Kotikuntamerkintä oikeuttaa kunnan palveluihin

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on Euroopan unionissa poikkeuksellinen, sillä se jakautuu asumisperusteiseen ja työskentelyyn perustuvaan sosiaaliturvaan. Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista: sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat Suomessa tosiasiallisesti asuvat tai Suomessa asuvaksi katsottavat henkilöt. Suomen sosiaaliturvaan oikeuttava asuminen määritellään eri laeissa eri tavoin. Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat Kelan toimeenpanemat etuudet sekä kuntien järjestämä julkinen terveydenhuolto ja sosiaalihuolto. (Kiuru 2014.) Sosiaali- ja terveyshuollon järjestämistä ja valvontaa säätelevät lait on koottu seuraavaan kuvioon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuus

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta

Terveydenhuoltolaki

Sosiaalihoitolaki

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista

Laki sosiaalihoitoon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Kansanterveyslaki

Ehkäisy- ja kuntoutuslaki

Päihdehuoltolaki

Mielenterveyslaki

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon laatuvaatimuksista ja valtionosuudesta

Laki kunnan ja valtion osuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon laatuvaatimusten täyttämiseksi

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvelvoitteista

Laki Kainuun hallintoalueen palveluvelvoitteista

Laki sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi

Laki lapsen huoltoon ja siviilivastuun siirtoon

Laki ammattilaisen siviilivastuun siirtoon

Laki yksityisistä terveydenhuollosta

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista

Laki sosiaalihoitoon ammatilliseen henkilökseen kelpoisuusvaatimuksista

Kunnan tehtävänä on järjestää ja tuottaa palveluita kunnan asukkaille. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan väestökirjalain 14 pykälän mukaan henkilöä, jolla on kunnassa väestökirjalaissa tarkoitettu kotipaikka. Jollei henkilöllä ole 1 momentissa tarkoitettua kotipaikkaa, pidetään häntä sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.

Vastaanottokeskusmuuttajien kannalta keskeisiä palveluita ovat sosiaali-, terveys-, päivähoito- ja opetuspalvelut. Oleskeluluvan saaneella on oikeus kaikkiin näihin palveluihin. Tulkinnanvaraisia tilanteita on syntynyt siitä, kuinka pitkäaikaista oleskelua kunnassa esimerkiksi toimeentulotuen saaminen edellyttää ja toisaalta myös se, missä vaiheessa kunta on velvollinen myöntämään palveluita (tai

korvaamaan kustannuksia) vastaanottokeskuksessa asuvalle asuntoa odottavalle asiakkaalle, jolla on kotikuntamerkinän lisäksi mahdollisesti myös kuntapaikka.

Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia vastaanottorahan ja vuokravakuuden maksamisesta. Tarkoituksena on tukea asiakkaan toimeentuloa ja selviytymistä siihen saakka, että hän pääsee kunnan palveluihin. Koska vastaanottoraha on pienempi kuin toimeentulotuki, niin työryhmä esittää, että kunta korvaa/maksaa asiakkaalle tämän erotuksen siltä ajalta, kun asiakas saa vielä vastaanotto-
rahaa, mutta on jo muuttanut kuntaan.

Kehittämisehdotukset

- Pidetään kerran vuodessa eri toimijoiden valtakunnalliset neuvottelupäivät, missä seurataan vastaanottokeskusmuuton suositusten toimeenpanoa ja etenemistä.
- Silloin kun muutto suuntautuu vastaanottokeskuksen lähialueelle, kunnan ja vastaanottokeskuksen on hyvä sopia käytännöistä säännöllisesti pidettävissä palavereissa. Niissä voidaan sopia mm. vuokravakuuden ja ensimmäisen kuun vuokrien maksuperusteista, vastaanottorahan maksamisen päättymisen aikataulusta sekä asiakkuuden siirtymisestä kunnalle.
- Maahanmuuttovirasto ohjeistaa vastaanottokeskuksia vastaanottorahan ja vuokravakuuden myöntämisestä.
- Kunta maksaa toimeentulotuen ja vastaanottorahan erotuksen jälkikäteen kuntaan muuttopäivästä lähtien.

3.3.3 Muuttovalmennusta alueille, jossa palvelu- ja työtarjonta vastaavat muuttajien tarpeita

Työryhmän näkemyksen mukaan muuttoliikettä pitäisi yrittää suunnata ensisijaisesti alueille, joilla on tarjota muuttajille kotoutumisen tueksi työmahdollisuuksia, koulutusta ja asuntoja. Nykytilanne, jossa noin puolet vastaanottokeskusmuutosta kohdistuu pääkaupunkiseudulle, voi aiheuttaa edellä kuvattuja ongelmia kuten asunnottomuutta ja pitkiä jonoja kotoutumiskoulutukseen. Koska pääkaupunkiseudulla on luontaista vetovoimaa, tulisi muuttoa suunnata myös ympäristökuntiin, joista on hyvät yhteydet pääkaupunkiseudulle.

Vastaanottokeskuksen rooli muutossa on ollut auttaa asiakasta asunnon löytämisessä. Työryhmän keskustelujen perusteella olisi tarvetta pohtia myös laajempaa muuttovalmennusohjelmaa, jossa kerättäisiin tietoja eri maakuntien ja kehyskuntien tarjoamista kotoutumisen mahdollisuuksista ja nähtäisiin kansainvälisen suojelun saaneet myös työvoimana. Tämä edellyttäisi tiivistä yhteistyötä vastaanottokeskusten ja työ- ja elinkeinohallinnon välillä, jotta asiakkaat voisivat saada tietoa ja ohjausta työpaikan ja koulutuspaikan etsimisessä esimerkiksi TE-toimiston

järjestämien ryhmätoimintojen avulla. Näin muuton keskeinen kriteeri ei olisi yksinomaan asunnon saaminen. Vaikka realiteetti on, että valtaosa maahanmuuttajista sijoittuu suuriin kaupunkeihin, tarvittaisiin ajantasaista tietoa myös muiden alueiden tarjoamista mahdollisuuksista. Suomessa pidempään asuneet maahanmuuttajat voivat toimia muuttovalmennuksessa kokemusasiantuntijoina. Lisäksi eri oppilaitokset voisivat käydä esittelemässä koulutustarjontaansa vastaanottokeskuksissa.

Vastaanottokeskuksissa järjestetään nykyäänkin monenlaista työ- ja opintotoimintaa, jotka tukevat oleskeluluvan saaneiden ohjausta. Tällä hetkellä vastaanottokeskusten suomen kielen opetuksen käytännöt vaihtelevat mm. opetustuntien, opettajien määrän ja materiaalien osalta. Jotkut keskuksset ovat ulkoistaneet opetuksen paikallisille opistoille, kun taas toiset keskuksset järjestävät opetuksen itse oman henkilökuntansa voimin. Opetuksen yhtenäistäminen on tärkeää turvapaikanhakijoiden tasa-arvoisen aseman takaamiseksi. SKYOPE on Lammin vastaanottokeskuksen koordinoima hanke, jonka tavoitteena on laatia vastaanottokeskuksille yhtenäinen suomen kielen opetusohjelma. Hanke toteutetaan tiiviissä yhteistyössä vastaanottokeskusten opettajien, Maahanmuuttoviraston, ELY-keskuksen sekä Hämeen alueellisten oppilaitosten kanssa. Euroopan pakolaisrahasto rahoittaa hankkeesta 50 prosenttia. Hanke kestää kaiken kaikkiaan kolme vuotta (2012 - 2015). Yhtenäinen opetusohjelma helpottaa turvapaikanhakijoiden siirtymistä keskuksista toiseen. Opetusohjelma on tarkoitettu laatia yhteneväiseksi myös kotoutumiskoulutuksen kanssa, jotta oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtyminen kuntaan sekä työ- tai opiskeluelämään helpottuisi.

Toinen muuttovalmennusta hyödyttävä projekti on MIELIVOK, joka keskittyy vuoden 2014 aikana vastaanottokeskuksissa tehtävän mielenterveystyön kehittämiseen. Hankkeessa tunnistetaan turvapaikanhakijoiden mielenterveyteen ja psyykkiin ongelmiin liittyviä erityispiirteitä. Ehkäisevän mielenterveystyön näkökulmasta käydään läpi ongelmien varhainen tunnistaminen, toiminnan suunnittelu ja sen toteuttaminen. Vastaanottokeskusten henkilökunnan kouluttamisen lisäksi hankkeessa tehdään koulutusmateriaaleja turvapaikanhakijoille. Materiaalit käsittelevät suomalaista yhteiskuntaa, Suomen lainsäädäntöä, työntekeä Suomessa, tasa-arvoa ja seksuaaliterveyttä. Lisäksi annetaan neuvoja oman jaksamisen ja hyvinvoinnin ylläpitoon sekä kuinka huolehtia ravinnosta ja omasta taloudesta. Materiaalit halutaan liittää osaksi työ- ja opintoimintaa. Materiaalit ovat sellaisia, että ne soveltuvat jaettavaksi ryhmille tarkoitetuissa koulutustilaisuuksissa. Materiaaleja voidaan hyödyntää myös asiakkaan yksilöllisessä ohjaamisessa. Hanke toteutetaan Maahanmuuttoviraston, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten ja yhteistyökumppaneiden, Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Mielenterveysseura, Väestöliitto ja Marttaliitto, välisenä yhteistyönä.

TEM:n hallinnoimissa ALPO- ja MATTO-hankkeissa on kehitetty useita materiaaleja, joita voi hyödyntää myös muuttovalmennuksessa. ALPO-hankkeessa on kehitetty alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa. Hankkeissa luodut ja monin paikoin jo vakinaistetut neuvontapisteet ovat avoimia kaikille maahanmuuttajille. Hanke on

myös julkaissut erilaista materiaalia kuten maahanmuuttajille suunnattu 13 eri kielellä toteutettu *Perustietoa Suomesta* (www.lifeinfinland.fi) ja työntekijöille tarkoitettu julkaisut *Oikeilla neuvolla, oikeaan paikkaan ja Alkukartoituksen tueksi*. Lisäksi monissa Opetushallituksen Aikuisten maahanmuuttajien kielikoulutus (Aikis)-hankkeessa on kehitetty itseopiskelumateriaaleja (www.kotisuomessa.fi), joita voidaan hyödyntää ohjaustyössä. Kotouttaminen.fi-portaalista löytyy myös sekä työntekijöille että maahanmuuttajille suunnattua materiaalia. Esimerkiksi kielenopetuksen lisäksi siellä on MATTO-hankkeen tuottamia työelämää käsitteleviä aineistoja. Samoin Infopankkia voidaan hyödyntää muuttovalmennuksessa.

Kehittämisehdotukset

- Käynnistetään valtakunnallinen muuttovalmennushanke, jossa luodaan tiedotus- ja ohjausmalli TE-hallinnon, kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyönä muuton suuntaamiseksi alueille, joiden palvelu- ja työtarjonta vastaa muuttajien tarpeita. Hankkeessa kehitetään sekä vastaanottokeskuksissa tapahtuvaa ohjausta että TE-hallinnon valmiuksia antaa muuttovalmennusta työ- ja koulutuspaikkojen saatavuuden näkökulmasta.
- Hyödynnetään eri hankkeissa kehitettyjä alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan malleja.
- Hyödynnetään jo muuttaneiden kokemusasiantuntijuutta muuttovalmennuksessa
- Kehitetään yhteistyötä pääkaupunkiseudun ja alueen muiden kuntien, ELY-keskuksen ja vastaanottokeskusten välillä, jotta voidaan edistää kehyskuntien mahdollisuuksia vastaanottaa kansainvälisen suojelun saaneita.

3.3.4 Sujuva tiedonkulku vastaanottokeskuksesta kuntaan on tärkeää

Kuntavastaanoton ja tulevan kotoutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että asiakkaan mukana seuraa kaikki häntä koskeva oleellinen tieto. Nämä dokumentit ovat henkilötietolomake (UMAREK), oleskelulupapäätös, suostumus asiakirjojen siirtoon, ote väestötietojärjestelmästä, ilmoitus kuntaan muutosta (ELY), ilmoitus Kela-korttihakemuksen ja/tai muukalaispassihakemuksen vireillepanosta, talonkirjanote tai vuokrasopimus, postin ja maistraatin muuttoilmoitus, vastaanottorahapäätös ja/tai sen kumoamispäätös, tieto mahdollisesta vuokravakuudesta, sosiaalitoimen muistiinpanot, mahdolliset erityiskorvausasiat, työsuhde, pankkitili sekä terveydenhoitajan yhteystiedot. Kaikilla asiakkailla ei välttämättä ole kaikkia näitä dokumentteja. Siksi asiakkaalla voisi olla koontilomake, jossa mainitaan, mitkä dokumentit hänellä on.

Mikäli asiakkaalle haetaan kuntapaikkaa ELY-keskuksen kautta, tekee vastaanottokeskus kuntasijoitushakemuksen UMAREK:n kautta ja lähettää ELY -keskukselle asiakkaan oleskelulupapäätöksen. Kuntasijoitushakemuksen tulee sisältää perustelut sille, miksi kyseiselle asiakkaalla haetaan kuntapaikkaa.

Mikäli asiakas saa kuntapaikan, lähettää ELY-keskus kuntasijoitushakemuksen perusteluineen sekä asiakkaan oleskelulupapäätöksen suoraan kuntaan. Vastaanottokeskus toimittaa kuntapaikkatiedon saatuaan kuntaan loput edellä mainituista asiakirjoista.

Mikäli asiakas siirtyy suoraan kuntaan, ei ELY-keskukselle lähetetä asiakkaan papereita. Tällöin tehdään ainoastaan UMAREK:n kautta ilmoitus siitä, että asiakas on muuttanut kuntaan.

Kaikilla ELY-keskuksilla on pääsy UMAREK-järjestelmään ja oikeus tarkistaa asiakkaan päätös oleskeluvasta.

Terveystiedot

Potilaslain 13 § 1 momentin mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Terveystietojen ammattihenkilö ei saa luovuttaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja, jos siihen ei ole

- potilaan tai hänen laillisen edustajansa kirjallista suostumusta tai
- luovutukseen oikeuttavaa tai velvoittavaa lain säännöstä.

Tästä syystä potilastietoja ei voida siirtää asiakkaan mukana suoraan kuntaan. Potilastietojen siirtämiseksi kuntaan pyydetään jokaiselta vastaanottokeskuksen asiakkaalta mahdollisimman aikaisin suostumus tietojen luovuttamiseksi sille kunnan terveydenhuollon yksikölle, jonka asiakkaaksi hän siirtyy oleskeluluvan saatuaan. Asiakkaan siirtyessä kuntaan liittyy vastaanottokeskus siirrettävien asiakirjojen mukaan tiedon siitä, että asiakas on suostunut tietojen siirtämiseen ja se keneltä potilastietoja tulee vastaanottokeskuksesta pyytää.

Asiakas voi kieltää tietojensa luovutuksen. Kiellosta ja kiellon kohteena olevista asiakirjoista tehdään merkinnät asianomaisen rekisterinpitäjän potilasasiakirjoihin. Alkuperäiset potilastiedot jäävät vastaanottokeskuksen haltuun ja kuntaan lähetetään kopiot potilasasiakirjoista

Kansallinen terveysarkisto tulee helpottamaan terveystietojen siirtämistä

Kansallinen Terveysarkisto (KanTa) on yhteinen nimitys terveydenhuollon, apteekkien ja kansalaisten valtakunnallisille tietojärjestelmäpalveluille. Palvelut tulevat käyttöön vaiheittain koko Suomessa. Tämä tulee helpottamaan kuntien työtä huomattavasti, koska kaikki turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta hankitut terveystiedot siirtyvät järjestelmän kautta kuntien terveydenhuollon käyttöön.

Maahanmuuttovirasto on parhaillaan kilpailuttamassa vastaanottojärjestelmän potilastietojärjestelmää, joka liitetään mahdollisesti osaksi KanTA-järjestelmää. Mikäli vastaanottokeskusten potilastietojärjestelmä liittyy KanTA:aan, siirtyvät myös siinä olevat tiedot oleskeluluvan saaneen asiakkaan mukana kunnan terveydenhuoltoon. Tämä selvinnee vuoden 2015 kuluessa.

Henkilötunnus jo ensimmäisen oleskeluluvan yhteydessä

Ensimmäisen oleskeluluvan saavat ulkomaan kansalaiset voivat vuoden 2014 lopussa hakea Maahanmuuttovirastosta suomalaista henkilötunnusta jo oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Muutos liittyy ulkomaan kansalaisen rekisteröintiä koskeva lain voimaantuloon maaliskuun alussa. Aikaisemmin ulkomaalaisen on pitänyt hakea henkilötunnusta erikseen maistraatista sen jälkeen, kun hän on saanut Maahanmuuttoviraston tai poliisin myöntämän ensimmäisen oleskeluluvan. Lakiuudistuksen tuomia muutoksia maahanmuuttoviraston toimintaa valmistellaan Migrin vetämässä **LuvallaHetu**-hankkeessa. Hanke saa rahoitusta EU:n kotouttamisrahastosta.

Kun henkilötunnuksen saa heti ensimmäisen luvan yhteydessä, asioiden hoitaminen Suomessa helpottuu. Viranomaisen näkökulmasta henkilötunnus helpottaa tietyn henkilön asioiden käsittelyä. Henkilötunnuksen avulla ihminen löytyy paremmin rekistereistä, eikä esimerkiksi haittaa jos nimi tai sen kirjoitusasu vaihtelee.

Uudistuksen myötä Maahanmuuttovirasto ja poliisi saavat rekisteröintioikeuden väestötietojärjestelmään. Tämä tuo muutoksia oleskelulupalomakkeisiin ja Maahanmuuttoviraston sähköisen asiointin palveluun. Kesän ja syksyn aikana virastossa tehdään järjestelmämuutoksia ja koulutetaan viraston henkilökuntaa sekä kaikkia muita viranomaisia, joita muutos koskee. Uusi rekisteröintikäytäntö otetaan käyttöön vuoden 2014 lopussa. Ulkomaalainen voi pyytää rekisteröintiä väestötietojärjestelmään oleskeluluvan hakemisen tai oleskelukortin anomisen yhteydessä. Henkilötunnus myönnetään vain myönteisen päätöksen saaneille. Lakimuutos koskee myös turvapaikanhakijoita, jotka saavat oleskeluluvan.

Kehittämisehdotukset

- Asiakkaan mukana tulevat seuraavat siirtotiedot sosiaalityöntekijälle vai sosiaalitoimeen
 - henkilötietolomake (UMAREK)
 - oleskelulupapäätös
 - suostumus asiakirjojen siirtoon
 - ote väestötietojärjestelmästä (mitä tehdään, jos maistraatti ei tee kuntamerkintää??)
 - ilmoitus kuntaan muutosta (ELY)
 - ilmoitus Kela-korttihakemuksen ja/tai muukalaispassihakemuksen vireillepanosta
 - talonkirjanote tai vuokrasopimus
 - postin ja maistraatin muuttoilmoitus
 - vastaanottorahapäätös tai sen kumoamispäätös
 - tieto mahdollisesta vuokravakuudesta
 - sosiaalityön muistiinpanot
 - mahdolliset erityiskorvausasiat, työsuhde, pankkitili etc
 - terveydenhoitajan yhteystiedot
- Kuntien tulee pyytää terveystiedot vastaanottokeskuksesta.
- Täsmennetään UMAREK:n rekisteröintimerkintökäytäntöjä.
- ELY-keskukset kokoavat ja toimittavat Migriin alueensa kuntien maahanmuuttotyön yhdyshenkilöiden yhteystiedot

4 Johtopäätökset ja keskeisimmät suositukset

Suomessa vuonna 2012 kuntien välisiä muuttoja oli koko väestön osalta 275 970. Kunnan sisällä muuttoja oli 593 850 (Muuttoliike 2012). Noin 1500 henkilön vuosittainen vastaanottokeskusmuutto on osa maan sisäistä pääkaupunkiseudulle ja suuriin kaupunkeihin kohdistuvaa muuttoliikettä.

Viime vuosina kunnat eivät ole tarjonneet riittävässä määrin kuntasijoituspaikkoja kansainvälistä suojelua saaville. Tämän vuoksi vastaanottokeskukset ovat avustaneet myönteisen oleskeluluvan saaneita muuttamaan sinne, mistä asuinpaikka on löytynyt. Tämä on johtanut eri puolilla maata erilaisiin käytäntöihin sekä kuormittanut erityisesti pääkaupunkiseudun kuntia, mikä on aiheuttanut haasteita sekä asiakkaiden tasapuolisen kohtelun että viranomaisten sujuvan toiminnan näkökulmasta.

Koska näyttää selvästi siltä, että sopimusperusteisia kuntapaikkoja ei saada kaikille kansainvälisen suojelun piirissä oleville, työryhmä esittää, että vastaanottokeskusmuuttomalli vakiinnutetaan ELY-keskusmuuton rinnalle. ELY-keskukset neuvottelevat kuntapaikoista kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville suojelun saaneille ja vastaanottokeskukset auttavat muita ryhmiä asuinpaikan löytymisessä. Työryhmän näkemyksen mukaan muuttoliikettä pitäisi yrittää suunnata ensisijaisesti alueille, joilla on tarjota muuttajille kotoutumisen tueksi työmahdollisuuksia, koulutusta ja asuntoja.

Seuraavaan on koottu työryhmän keskeiset suositukset:

- Priorisoidaan ELY-keskusten kuntiinsijoitustyössä kiintiöpakolaisia ja vastaanottokeskuksesta muuttavia haavoittuvia ryhmiä. Haavoittuvilla ryhmillä tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston direktiivin 2003/9/EY 17 artiklan mukaisia henkilöitä, joilla on erityistarpeita. Tarvittaessa tehdään vaadittavat lainsäädäntömuutokset kotoutumislakiin.
- Pyritään vaikuttamaan siihen, että kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset nostettaisiin vastaamaan kohonneen kustannustason mukaisesti.
- Vastaanottokeskusten perustamista ja lakkauttamista harkittaessa otetaan huomioon myös se, miten ne tukevat kuntiinsijoitustyötä ja kotoutumisen käynnistymistä ja kuullaan ELY-keskusten näkemyksiä asiasta.
- Kehitetään kuntien ja ELY-keskusten sopimuskäytäntöjä ja sopimusten sisältöjä.
- Käynnistetään valtakunnallinen muuttovalmennushanke, jossa luodaan tiedotus- ja ohjausmalli TE-hallinnon, kuntien ja vastaanottokeskusten kesken muuton suuntaamiseksi alueille, joiden palvelu- ja työtarjonta vastaavat muuttajien tarpeita. Hankkeessa kehitetään sekä vastaanottokeskuksissa tapahtuvaa

ohjausta että TE-hallinnon valmiuksia antaa muuttovalmennusta työ- ja koulutuspaikkojen saatavuuden näkökulmasta. Lisäksi käytetään hyväksi eri hankkeissa kehitettyjä alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan malleja sekä hyödynnetään jo muuttaneiden kokemusasiantuntijuutta muuttovalmennuksessa

- Maahanmuuttovirasto kehittää valtakunnallista ohjeistusta vastaanottokeskuksille vastaanottokeskusmuutosta. Vastaanottokeskusmuuttoa koskevat käytännöt jalkautetaan ja tiedotetaan TEM:n, Migrin ja ELY-keskusten yhteistyönä. ELY-keskusten tulee selvittää alueensa kunnille vastaanottomuuton keskeisiä periaatteita. Kuntien tulee huomioida palvelujen järjestämisessä vastaanottokeskuksista muuttavat ja määritellä heitä varten palveluprosessit kunnassa.
- Panostetaan tiedonkulun sujuvuuteen asiakkaan siirtyessä vastaanottokeskuksesta kuntaan.
- Maistraattien toiminnan yhtenäistämiprosessissa käsitellään ja ohjeistetaan kansainvälisen suojelun saaneiden rekisteröimiseen liittyviä asioita.
- Yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa pyritään vaikuttamaan siihen, että metropolialueelle saadaan lisää kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja.
- Kehitetään yhteistyötä pääkaupunkiseudun ja alueen muiden kuntien, ELY-keskuksen ja vastaanottokeskusten kehyskuntien mahdollisuuksia vastaanottaa kansainvälisen suojelun saaneita.
- Kotouttamisen osaamiskeskus kehittää tilastoseurantaa vastaanottokeskusmuutosta ja maahanmuuttajien sekundaarimuutosta suunnittelu- ja kehittämistyön pohjaksi.

Lähteet

Katisko, Marja (tulossa) Nuoret asunnottomat maahanmuuttajat. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Kiuru, Berit (2014) Maahanmuuttajien oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon. Poliitikat ja käytäntö Suomessa. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.

Muuttoliike 2012. Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto. 26.4.2013.

Vastaanottokeskusmuuttajien haastattelut. Metropolian sosionomiopiskelijoiden ryhmä SP12S1.

Liite 1

Haastetaulukko

VERTTI-TYÖRYHMÄ, 8.11.2013

	Kunta	Vastaanottokeskus	ELY-keskus
1	Kunnissa on vaikea ymmärtää nykyistä tilannetta, jossa yhtäältä ELY-keskus neuvottelee kuntapaikoista kv. suojelua saaville ja toisaalta kuntaan muuttaa ao. väkeä vokeista, oli sopimusta tai ei. Vuosittaisestakin kiintiöstä sopineessa kunnassa on vaikea ymmärtää, että ao. kuntapaikat on myönnettävä, vaikka myös vok-muuttajia olisi kuntaan tulossa samana vuonna saman verran tai enemmän	Kunnat eivät halua ottaa vastaan oleskeluluvan ja kotikuntamerkinän saaneita vok-muuttajia. Vastaanottokeskus on tarkoitettu henkilöille, joilla ei ole oleskelulupaa, minkä vuoksi sieltä on lähdettävä pois suositusajan eli 2 kuukauden sisällä luvan saamisesta. Vastaanottokeskus avustaa luvan saaneita omatoimiseen muuttoon. Osa muuttaa kokonaan ilman tätä tukea	ELY-keskukset eivät saa tehdä lakisääteistä tehtäväänsä eli kunta-paikkojen hankkimista Suomesta kansainvälistä suojelua saaville, koska kunnat eivät myönnä kuntapaikkoja mm. vok-muuton takia
2	Kaikissa kunnissa ei ole tietoa, että vokeista on lupa muuttaa mihin tahansa kuntaan myös omatoimisesti	Vastaanottokeskuksissa ei aina tiedetä minne asiakkaat muuttavat (tai tiedetään vain kunta)	Valtakunnallisesti tarkastellen vok-muutto on koordinoimaton useimpien ELY-keskusten ja kuntien näkökulmasta
3	Suurimmissa kaupungeissa asia on tuttu, mutta eri vokeista muuttavat ovat varsin eri tavoin "valmennettuja" muuttoon, mikä aiheuttaa ongelmia ja lisätyötä	Vastaanottokeskukset eivätkä muuttajat voi olla selvillä kaikkien eri kuntien erilaisista käytännöistä ja vaatimuksista	
4	Joillakin vok-paikkakunnilla (Oulu, Kajaani, Vaasa) on käytössä toimiva yhteistyömalli kuntaan siirtymisen onnistumisen varmistamisessa	Yhteistyö vastaanottokeskuksen sijaintikunnan/lähikunnan kanssa pelaa useimmiten hyvin	ELY-keskus on mukana vok-kunta-yhteistyössä ja selvillä kulloisestakin tilanteesta
5	Muuttajat tulevat spontaanisti 1. kerran asioimaan ilman tulkkia, jolloin ongelmia tiedon välityksessä ja palveluihin pääseminen viivästyy	Luvan saaneet muuttavat kaverinsa luokse tai sinne mistä ovat onnistuneet vuokraamaan asunnon	
6	Useimmilla asiakkailla on 1. kerralla akuutteja palvelutarpeita (asunnon saaminen, vakuusmaksu, 1. vuokranmaksu, toimeentulotuki). Akuuttiasioina näiden järjestäminen vie aikaa ja turhauttaa	Luvan saaneet järjestävät itse muuton, jolloin vok ei välttämättä voi varmistaa, että esim. vuokranmaksuasiat ovat kunnossa	
7	Asiakkaalta puuttuu tarvittavia papereita; hän ei tiedä mihin saakka on maksettu toimeentulotukea tai mikä on oleskelulupaperuste	Vok:ssa annetusta opastuksesta huolimatta asiakas ei ole aina perillä omista asioistaan	

	Kunta	Vastaanottokeskus	ELY-keskus
8	VOK:t ohjaavat toisinaan asiakkaita virheellisesti sosiaalilasemille tai TE-toimistoon, vaikka kuuluisivat eri toimenasiakkuuteen (avioliitto- tai työlupaperuste)	Vastaanottokeskuksissa ei tiedetä kaikkien kuntien toimintaperiaatteita eivätkä niitä tiedä kaikki kuntien työntekijät saati asiakkaat	
9	Terveyspaperit eivät siirry kuntaan automaattisesti koska asiakkaalta ei ole otettu lupaa siirtää asiakirjoja	Kunnat eivät pyydä asiakkaan terveystietoja. Ilman pyyntöä niitä ei voida lähettää, koska ei tiedetä oikeaa vastaanottajaa. Potilastietoja ei voi lähettää muille kuin asiakasta hoitavalle terveydenhuollon ammattilaiselle	
10		Erityisen hankala on saada kuntapaikka tai siirtää kuntaan asukas, jolla on terveydellisiä ongelmia tai joka on muutoin haavoittuvassa asemassa.	ELY-keskusten kautta kuntiin on pyritty sijoittamaan ensisijaisesti kiintiöpakolaisia ja vokeista haavoittuvassa asemassa olevia
11	Muuttajilla on paljon (hoitamattomia) terveysongelmia	Pitkä kuntaan siirtymisen odottaminen vastaanottokeskuksessa lisää terveysongelmia, etenkin mielen-terveysongelmia ja masennusta sekä vähentää motivaatiota kotoutua	
11	Eri maistraateilla erilaiset rekisteröintikäytännöt, jotka aiheuttavat lisätyötä kunnissa	Eri maistraateilla erilaiset rekisteröintikäytännöt, jotka aiheuttavat lisätyötä vokeissa	Eri maistraateilla eri rekisteröinti-käytännöt, mikä aiheuttaa lisätyötä ja hämmennystä
12	Kunnan palveluihin pääsemisen edellytyksenä kotikuntarekisteröinti	Asiakas voi muuttaa minne vaan ilman tietoa rekisteröidäkö hänelle kotikunta vai ei	Ongelmat kotikuntarekisteröinnin kanssa vaikeuttavat korvausten maksua kunnille
14	Ylisuuret vuokrat, huonokuntoiset asunnot, huijaukset – kaikki aiheuttavat lisätyötä kunnalle	Vastaanottokeskus tukee muuttoa vain kohtuuhintaisiin asuntoihin mutta se ei voi pidätellä muuttajaa lähtemästä huonoon ja kalliiseen asuntoon	Monet haluavat muuttaa pk-seudulle ja isoihin kaupunkeihin, joissa asunto-ongelmat ovat kärjistyneitä
15	Osa muuttaa jatkuvasti kunnasta toiseen pk-seudulla. Juuri kun kaikki info annettu ja palvelut aloitettu, niin asiat jäävät kesken ja alkavat taas alusta seuraavassa kunnassa. Kotoutuminen ei käynnisty.	Kaikki maahanmuuttajien kuntiin muutto ei ole lähtöisin vokeista vaikka ne saavat siitä yleensä vastuun kantaakseen. Jatkuva muutto vaikeuttaa myös vastaanottokeskusten hyvinkin tuetun muuton mallin toteuttamista	
16	Kavereiden ja sukulaisten luo muuttavat itsenäiset muuttajat ja yksityismajoituksessa asuvat luovat jatkuvaa painetta kunnan vastaanottotyölle asunnon järjestämiseksi	Monet muuttavat kaverinsa luo siinä uskossa, että kunta järjestää heille asunnon. Käytännössä johtaa usein asunnottomuuteen, mikä viivyyttää kotoutumista	Monet muuttavat kaverinsa luo siinä uskossa, että kunta järjestää heille asunnon; käytännössä johtaa usein asunnottomuuteen, mikä viivyyttää kotoutumista

	Kunta	Vastaanottokeskus	ELY-keskus
17	Kavereiden ja sukulaisten luona yksityismajoituksessa asuvat luovat jatkuvaa painetta kunnan vastaan-ottotyölle asunnon järjestämiseksi	Yksityismajoitusasiakas asuu perheen, sukulaisten tai ystäviensä luona. Kun asiakas saa oleskeluluvan saattaa henkilö, jonka luona asiakas asuu ilmoittaa, että asiakkaan tulee muuttaa pois ja etsiä oma asunto. Tässä vaiheessa YM- asuva henkilö ei enää ole vastaanottokeskuksen asiakas, joten hän ei voi palata vokkiin	Kotoutuminen on hankalaa ja viivästyy, kotoutumiskoulutuksen keskeyttäminen on vähäisten resurssien haaskausta (useinkaan ei pystytä ottamaan keskeyttäneen tilalle kesken kurssin uutta opiskelijaa).
		Yksityismajoitusasiakkaat käyttävät vastaanottokeskusten palveluita vaihtelevasti. Kaikista asiakkaista ei esimerkiksi ole terveystietoja, eivätkä he välttämättä osallistu seulontoihin, jotka ovat kaikille vapaaehtoisia.	
		Vastaanottokeskus ei saa tietoa siitä, milloin YM -asiakas on saanut oleskeluluvan.	

Tekijät Författare Authors		Julkaisuaika Publiceringstid Date	
Ordförande: Sonja Hämäläinen Sekreterare: Tarja Rantala, Elina Ekholm		Juni 2014	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
		18.9.2013	
Julkaisun nimi Titel Title			
Utflyttningen av personer som beviljats internationellt skydd från förläggningar till kommuner			
Tiivistelmä Referat Abstract			
Arbets- och näringsministeriet ansvarar tillsammans med närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) för utplaceringen av personer som beviljats internationellt skydd i kommuner och Migrationsverket svarar för styrningen av förläggningarna för asylsökande. Under de senaste åren har det inte funnits ett tillräckligt utbud på kommunplatser för personer som beviljats internationellt skydd. Efter att ha fått tillstånd har en person som beviljats internationellt skydd rätt att flytta ut från förläggningen fastän ingen kommunplats skulle ha anvisats för honom eller henne. Antalet personer som på eget initiativ flyttar till någon kommun är nuförtiden större än det totala antalet personer som NTM-centralerna placerar ut i kommunerna. När det gäller utflyttningen från förläggning har olika slags praxis uppstått i olika regioner, vilket har inneburit utmaningar med tanke på den jämlika behandlingen av klienter och smidigheten i myndigheternas verksamhet samt ordnandet av bostäder och service i kommunerna. I syfte att förebygga oförutsebar utflyttning hade arbetsgruppen till uppgift att skapa ett system mellan lokala, regionala och centrala myndigheter för styrning av utflyttningen från förläggningar. Arbetsgruppen föreslår att en modell för direkt utflyttning från förläggningar ska etableras vid sidan av den utflyttning som styrs av NTM-centralen. Enligt förslaget ska NTM-centralerna förhandla om kommunplatser för kvotflyktingar och de personer inom utsatta grupper som beviljats internationellt skydd, och förläggningarna ska hjälpa andra grupper att hitta en bostadsort. Med utsatta grupper avses minderåriga som kommit utan sina föräldrar, personer i behov av rehabilitering eller annan hälsovård, ensamstående med barn eller personer som annars befinner sig i en svår situation. Arbetsgruppen anser att utflyttningen från förläggning i första hand ska riktas till regioner som kan erbjuda dem som flyttar arbetsmöjligheter, utbildning och bostäder som stöd i integrationen. Arbetsgruppen föreslår dessutom att klarhet ska skapas i myndigheternas samarbets- och avtalspraxis samt att ett landsomfattande projekt för flyttningsträning inleds i samarbete med arbets- och näringsförvaltningen, kommunerna och förläggningarna. Arbetsgruppen betonar också vikten av ett smidigt informationsutbyte när klienten flyttar ut från en förläggning till en kommun. Migrationsverket ska utveckla nationella anvisningar för förläggningarna om utflyttningen från förläggningar, och förfarandena vid utflyttning ska förankras hos förläggningarna och information om dem ska spridas i samarbete med ANM, Migrationsverket och NTM-centralerna. Vid de diskussioner som förts inom arbetsgruppen har de största skillnaderna i synsätt gällt det huruvida den föreslagna utflyttningsmodellen innebär nya uppgifter för kommunerna eller inte och huruvida den motsvarar de gällande bestämmelserna om anvisande till kommuner i lagen om främjande av integration.			
Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Jaana Suokonautio, tfn 029 506 0033			
Asiasanat Nyckelord Key words			
internationellt skydd, utflyttning från förläggning			
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication		Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication	
ISSN	ISBN	ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-867-8
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
48		Suomi, Finska, Finnish	
Julkaisija Utgivare Published by			
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

Tekijät Författare Authors	Julkaisuaika Publiceringstid Date
Chairperson Sonja Hämäläinen	June 2014
Secretaries Tarja Rantala, Elina Ekholm	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by
	Työ- ja elinkeinoministeriö
	Arbets- och näringsministeriet
	Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä
	Organets tillsättningsdatum Date of appointment
	18 September 2013
Julkaisun nimi Titel Title	
Movement of people receiving international protection from reception centres to municipalities	
Tiivistelmä Referat Abstract	
The Ministry of Employment and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres) are jointly responsible for finding homes in the municipalities for persons receiving international protection, and the Finnish Immigration Service is responsible for controlling the reception centres for asylum seekers. For the past few years, municipal places have not been available in sufficient quantities for people under international protection. Once a person under international protection has obtained a permit, he/she has the right to move out from the reception centre even when no municipal accommodation has been provided for him/her. The number of those moving independently to a municipality is currently higher than the total number of people placed there by the ELY Centres. Outflow from the reception centres has led to various regional practices, which has created challenges from the viewpoint of equal treatment of clients and smooth operations as well as in the arrangement of housing and services in the municipalities. To prevent any unanticipated movement patterns, the task of the working group was to draw up, together with the authorities of regional, local and central administrations, a control system for the outflow of migrants from the reception centres. The working group proposes that the reception centre model for migrants leaving them should be converted into a standard practice alongside with the outflow of migrants from ELY Centres. The ELY Centres would negotiate about municipal places for quota refugees and people in vulnerable circumstances, i.e., for those placed under international protection, and the reception centres would help other groups to find a place to live. Vulnerable groups mean minors who have arrived without a guardian, people who need rehabilitation or other health care, single parent families or persons otherwise in difficult circumstances. The working group considers that the movement of migrants from the reception centres should be first and foremost be directed to areas which can offer them employment opportunities, training and accommodation to support their integration. In addition, the working group proposes clarification of cooperation and agreement practices among the authorities as well as launching of a national migration coaching through cooperation among the TE administration, municipalities and reception centres. The working group also emphasises the importance of smooth flow of information when the customer moves from a reception centre to a municipality. The Finnish Immigration Service is developing national guidelines for reception centres on movement of migrants from them, and the practices related to these outflows of migrants will be put into action and information about them disseminated cooperatively by the Ministry of Employment and the Economy, the Finnish Immigration Centre and the ELY Centres. In discussions amongst the working group, the main difference of opinion has concerned whether the proposed reception centre model for the outflow of migrants would bring new tasks for the municipalities and whether it would be compliant with the current regulations applying to municipalities in the integration act.	
Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Employment and entrepreneurship department/ Jaana Suokonautio, tel. +358 29 506 0033	
Asiasanat Nyckelord Key words	
International protection, outflow of migrants from reception centres	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication
ISSN	ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-867-8
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages	Kieli Språk Language
48	Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by	
Työ- ja elinkeinoministeriö	Vain sähköinen julkaisu
Arbets- och näringsministeriet	Endast som elektronisk publikation
Ministry of Employment and the Economy	Published in electronic format only

Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin

Suomesta saa kansainvälistä suojelua vuosittain noin 2000–3000 henkilöä. On tärkeää varmistaa, että kansainvälistä suojelua saavat voivat nopeasti asettua kuntaan ja heidän kotoutumisensa saadaan käyntiin viiveettä. Viime vuosina kuntapaikkoja ei ole ollut riittävästi tarjolla kaikille kansainvälistä suojelua saaneille ja kuntapaikkaa on jouduttu usein odottamaan. Odotusaikojen pidentyessä vastaanottokeskukset ovat ryhtyneet ohjaamaan oleskeluluvan saaneita etsimään muita ratkaisuja ja muuttamaan omaehtoisesti pois vastaanottokeskuksista.

Selvityksessä esitetään vastaanottokeskusmuuton kehittämistä alue-, paikallis- ja keskuksenhallinnon viranomaisten kesken sekä vastaanottokeskusmuuttomallin vakiinnuttamista ELY-keskusmuuton rinnalle. Muuttoa edistämään esitetään valtakunnallisen muuttovalmennushankkeen käynnistämistä TE-hallinnon, kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyönä. Niin ikään selvityksessä painotetaan viranomaisten yhteistyö- ja sopimuskäytäntöjen selkiyttämistä sekä sujuvan tiedonkulun merkitystä asiakkaan siirtyessä vastaanottokeskuksesta kunnan ja TE-toimistojen palveluihin.

Sähköinen julkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-867-8



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY