

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakia kotoutumisen edistämisestä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa lain 6 luvun 45 §:ssä säädetty laskennalliset korvaukset kunnalle voitaisiin maksaa automaattisesti ilman erillisistä hakemusta kehittämis- ja hallintokeskukselle. Laskennallisten korvausten automatisoinnin mahdollistamiseksi lain 87 §:ään lisättäisiin toimijaksi väestörekisterikeskus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT.....	3
1 Nykytila.....	3
1.1 Pakolaisten vastaanotto ja kustannusten korvaaminen kotoutumislain 6 luvun mukaan 3	
1.2 Nykytilan arviointi.....	4
2 Ehdotetut muutokset.....	4
3 Esityksen vaikutukset.....	5
4 Asian valmistelu.....	6
5 Voimaantulo.....	6
LAKIEHDOTUS.....	7
Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.....	7
LIITTEET.....	8
RINNAKKAISTEKSTIT.....	8

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Pakolaisten vastaanotto ja kustannusten korvaaminen kotoutumislain 6 luvun mukaan

Lainsäädäntö

Suomi on kansainvälisin sopimuksin sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Perustana ovat Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus) ja muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö.

Pakolaisen ja muun kansainvälistä suojelua saaneen henkilön ja tämän perheenjäsenen vastaanotosta kunnille maksettavista valtion korvauksista säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki, 1386/2010) ja valtioneuvoston asetuksessa kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (VNA 1393/2011). Korvaukset maksetaan laskennallisina korvauksina, erityiskustannuksina ja muiden kustannusten korvauksina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA) korvaa kunnalle valtion talousarvion rajoissa toimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin kotoutumislain 6 luvussa säädetään.

Kotoutumislain 45 §:n mukaan kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Laskennallisten korvausten saamisen edellytyksenä on se, että kunta on laatinut 32 §:ssä tai kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2012/74) 26 §:ssä tarkoitetun kunnan kotouttamisohjelman ja tehnyt sopimuksen pakolaisten kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Kotoutumislain 54 §:n mukaan kunnan on haettava lain 6 luvussa tarkoitettua korvausta kehittämis- ja hallintokeskukselle osoitetulla hakemuksella viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Kotoutumislain 55 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus voi määrätä kunnan palauttamaan valtion maksaman korvauksen tai osan siitä, jos korvauksen suorittamista varten on annettu virheellisiä tai erehdyttäviä tietoja taikka muutoin käy selville, että korvaus on suoritettu perusteettomasti.

Korvausten hakeminen käytännössä

Nykyisen maksatuskäytännön ja työ- ja elinkeinoministeriön 29.10.2013 antaman ohjeen TEM/2331/00.03.05.02/2013 mukaan kotoutumislain mukaisia laskennallisia korvauksia tulisi hakea neljännesvuosittain lomakkeella ”Hakemus kustannusten korvaamisesta kunnalle”, jotta menot kohdistuisivat talousarviovuosille tasaisemmin. Korvausta tulee hakea kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvauksia haetaan. Hakemusta on mahdollista täydentää kahden vuoden määräajan jälkeen. Täydennyksessä ei voi esittää täysin uusia korvausperusteita vaan sen tulee liittyä jo haettuihin korvausperusteisiin.

Hakemuksen liitteenä tulee olla lomake ”Laskennallisten korvausten erittely” ja henkilöluettelo tai vastaavin tiedoin kunnan laskutuksen tuottama luettelo niistä kunnassa hakemusajankohtana asuneista pakolaisista, joita hakemus koskee. Mikäli kunnan oikeus korvauksen saamiseen tietyn henkilön osalta päättyy kesken kuukautta, päiväkohtainen laskennallinen korvaushinta on laskettavissa käyttämällä jakajana kolmeakymmentä (30).

Korvausten piiriin kuuluvan 7 vuotta täyttäneen henkilön osalta korvaus on 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta 6 845 euroa vuodessa. Laskennallista korvausta maksetaan pääsääntöisesti kolme vuotta. Pakolaiskiintiössä Suomeen otetuista henkilöistä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin neljän vuoden ajalta. Neljän vuoden korvausaika koskee myös kiintiöpakolaisen perheen yhdistämisen kautta Suomeen saapunutta perheenjäsentä.

1.2 Nykytilan arviointi

Pakolaisista maksettavat laskennalliset korvaukset ovat vuosien 2012-2015 aikana pysyneet suhteellisen samalla tasolla. Vuonna 2012 korvauksia maksettiin 7615 henkilöstä yhteensä noin 22 283 000 miljoonaa euroa, vuonna 2013 maksettiin 9276 henkilöstä 27 275 000 miljoonaa euroa, vuonna 2014 maksettiin 7922 henkilöstä korvauksia noin 23 480 000 miljoonaa euroa ja vuonna 2015 maksettiin 6801 henkilöstä korvauksia noin 20 396 000 euroa.

Vuoden 2015 aikana Suomesta haki yhteensä 32 478 henkilöä turvapaikkaa Suomesta. On arvioitu, että 30–35 % eli noin 10 000–11 000 henkilöä viime vuoden turvapaikanhakijoista saa oleskeluluvan, joka oikeuttaisi myös heistä kotoutumislain mukaisesti kunnalle maksettaviin laskennallisiin korvauksiin. Lisäksi on arvioitu, että vuoden 2016 aikana Suomeen saapuisi noin 15 000 turvapaikanhakijaa.

Nykyiseen maksatusjärjestelmään sisältyy sekä TEM:in hallinnonalalla että kunnissa runsaasti manuaalista työtä ja se on koettu erittäin työllistäväksi ja aikaa vieväksi. Nykyinen käytäntö on ollut voimassa jo yli 15 vuoden ajan ja se on soveltunut hyvin siihen aikaan, kun pakolaisia on tullut Suomeen ja asunut Suomessa varsin vähän eli enimmillään vain muutamia tuhansia. Järjestelmä on alkujaan perustunut lähtökohtaisesti kiintiöpakolaisten vastaanottamiseen. Kotoutumislain 6 luvun korvausten perusteita eikä niiden hakemiskäytäntöjä ole juurikaan muutettu vaan pääperiaatteet ovat pysyneet alusta lähtien samana. Merkittäviä muutoksia korvausjärjestelmään ei tehty myöskään kotoutumislakia uudistettaessa vuoden 2010 aikana.

Edellä mainituista seikoista johtuen korvausjärjestelmän automatisointimahdollisuuksia alettiin kehittää EU:n pakolaisrahaston VIPROII-hankkeessa TEM:n, ELY-keskusten, Migrin ja VRK:n välisenä yhteistyönä vuosien 2013-2014 aikana. Työn taustaksi tilattiin selvitys koko kuntakorvausjärjestelmästä (Netum Konsultointi Oy: Selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle pakolaisten vastaanoton kuntakorvausjärjestelmästä, 13.6.2013). TEM ja Migri sopivat jatkoneuvotteluissa laskennallisten korvausten maksatusjärjestelmän automatisoinnin edistämisestä VIPROII-hankkeen ehdotusten pohjalta.

2 Ehdotetut muutokset

Tarkoituksena on järjestää kehittämis- ja hallintokeskuksen kunnille kotoutumislain 45 §:n mukaisesti suorittamien laskennallisten korvausten maksaminen nykyistä tarkoituksenmukaisemmin, yksinkertaisemmin ja yhdenmukaisimmin korvausprosessia uudistamalla. Tarkoituksena on yhdistää Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsitelyjärjestelmä (UMA) ja Väestörekisterikeskuksen

väestötietojärjestelmän (VTJ) tiedot siten, että laskennallinen korvaus voidaan ensisijaisesti maksaa kunnalle yhdistelmätietojen perusteella ilman erillistä hakemusta. Tarvittava muutos tehtäisiin kotoutumislain 54 §:ään, jossa todettaisiin 45 §:n mukaisen korvauksen automatisointi edellytysten täyttyessä.

Asian valmistelun yhteydessä on kuitenkin havaittu, että aivan kaikkia korvauksiin oikeuttavia henkilöitä ei tällä hetkellä ole mahdollista saada korvausten automatisoinnin piiriin. Migrin arvion mukaan automatisoinnin piiriin saadaan ensivaiheessa lähes 80 % korvaukseen kuuluvista henkilöistä. Eräs ryhmä jota ei saada huomioitua automatisoinnissa on muun muassa perheenyhdistämisen perusteella oleskeluluvan saaneet korvauksiin oikeutetut henkilöt, jotka ovat edelleen maksatusten piirissä leikkauspisteen eli 1.4.2016 aikaan. Haasteita korvauksiin kuuluvien henkilöiden automatisoinnin kattavuudessa aiheuttaa myös se, että kaikki turvapaikanhakijat ja perheenyhdistämisen kautta luvan saaneet eivät välttämättä saa henkilötunnusta oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä, jolloin heidän saattamisensa henkilöpiiriin vaatii aikanaan henkilötunnuksen tallentamista UMAan. Tämä voi aiheuttaa sitä, että henkilöt jäävät muutaman kuukauden ajan maksatuksesta pois, jos henkilötunnus tallennetaan järjestelmään vasta kuukausi kaksi kotikunnan saamisen jälkeen. Kiintiöpakolaisten osalta vastaavia ongelmia ei yleensä ole.

Edellä mainitusta johtuen laskennallisten korvausten osalta tulee laissa säilyttää kunnalle jatkossakin mahdollisuus hakea korvausta KEHA-keskukselle osoitetulla hakemuksella niistä henkilöistä, jotka kuuluvat laskennallisten korvausten piiriin, mutta joita ei tällä hetkellä saada poimittua automaattisesti nykyisistä tietojärjestelmistä. Tämän vuoksi laissa todetaan, että laskennalliset korvaukset voidaan maksaa ilman erillistä hakemusta. Tavoitteena on, että tietojärjestelmien kehittyessä manuaalisesti täytettävistä lomakkeista voidaan laskennallisten korvausten osalta luopua kokonaan. On kuitenkin arvioitu, että isompien kaupunkien kohdalla tämä voi kestää vuosia.

Esityksellä ei tässä vaiheessa ole vaikutusta kotoutumislain 6 luvun muihin korvauksiin, joten kunnan tulee edelleen hakea niitä KEHA-keskukselle osoitetulla hakemuksella kotoutumislain 54 §:ssä säädetyllä tavalla.

Kotoutumislain 87 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta eri tahojen kesken muun muassa kunnalle maksettaviin korvauksiin liittyen. Nykyisessä lainkohdassa ei ole mainittu väestörekisterikeskusta. Jotta tietojenvaihto eri tietojärjestelmien välillä voidaan toteuttaa laskennallisten korvausten automatisoinnin mahdollistamiseksi, on kyseisen lainkohdan 1 momenttiin tarvetta lisätä myös väestörekisterikeskus erikseen mainittuna. Väestörekisterikeskuksen tiedonsaantioikeus koskisi tässä kohtaa nimenomaan lain 6 lukuun liittyviä tehtäviä ja erityisesti laskennallisten korvausten automatisoinnin mahdollistamista eri tietojärjestelmien välillä.

Muita lainsäädäntömuutoksia ei edellä esitetyn mukaisesti tarvita tämän asian johdosta.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksen tavoitteena on korvausten automatisoinnilla yksinkertaistaa kotoutumislain 6 luvun 45 §:n laskennallisten korvausten maksu kunnille. Jatkossa paperisia tai sähköisesti lähetettäviä lomakkeita ei enää tarvitsisi lähettää muuta kuin eräissä erityistapauksissa. Lähtökohtana on siis päästä eroon manuaalisesta täytettävistä hakemuksista laskennallisten korvausten osalta. Turvapaikanhakijoiden kasvun myötä on selvää, että tulevina vuosina pakolaisista kunnille maksettaviin korvauksiin on myös oikeutettu yhä useampi kunta ja myös vanhoissa vastaanottokunnissa määrät kasvavat entisestään. Automatisointi vapauttaa osittain

kunnan henkilöstöresursseja muihin tehtäviin. Toisaalta asiassa tulee huomioida, että automatisointi ei koske muita kuin kunnille maksettavia laskennallisia korvauksia, joten laissa säädettyjä muita korvauksia tulee edelleen hakea niitä varten tehdyillä lomakkeilla ja niihin liittyvillä liitteillä. Ns. erityiskustannuksista haettavat korvaukset vaativat paljon manuaalista työtä nykyisellään eri tahoilta.

On arvioitu, että esityksellä aiheutuisi huomattavaa taloudellista ja ajallista säästöä valtio- ja kuntasektorilla. Lisäksi talousraportointi ja seuranta yleensäkin helpottuisi ja ennustettavuus paranisi.

Kunnille maksettavien laskennallisten korvausten osalta esitys tarkoittaisi maksatusten nopeutumista ja laskutuspiikkien tasoittumista sekä maksatusten luotettavuuden ja yhdenmukaisuuden lisäämistä korvausten henkilöpiirin määrittelyssä. Automatisointi lisäisi todennäköisesti myös korvausten kattavuutta.

On kuitenkin syytä huomioida se, ettei automaatio saa johtaa siihen, että jokin kunta saisi korvaukset automaattisesti ilman, että se täyttää lain 6 luvun yleiset edellytykset korvauksen saamiselle. Kotoutumislain 44 §:n 5 momentin mukaan pakolaisista ja muista henkilöistä kunnalle aiheutuneiden kustannusten korvaamisen edellytyksenä on, että kunta on laatinut 32 §:ssä tai kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2012/74) 26 §:ssä tarkoitetun kunnan kotouttamisohjelman ja tehnyt tämän lain 41 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Mikäli kunta ei täytä näitä edellytyksiä, niin kotoutumislain 55 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus voi määrätä kunnan palauttamaan valtion maksaman korvauksen tai osan siitä, jos käy selville, että korvaus on suoritettu perusteettomasti. Tietojärjestelmiin pyritään kuitenkin tallentamaan ajan tasalla olevat tiedot korvauksiin oikeutetuista kunnista siten, ettei virheellisiä maksatuksia pääsisi tapahtumaan. Lisäksi KEHA seuraa luonnollisesti maksatusten oikeellisuutta.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Valmistelu on pohjautunut ”Pakolaisten laskennallisten korvausten maksatusjärjestelmän automatisointi – LAKO-AUTO 2015-2016 – hankkeeseen”. Hanketta valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön, Uudenmaan ELY-keskuksen, KEHAn, Maahanmuuttoviraston ja väestörekisterikeskuksen yhteistyönä sekä konsultoimalla talous- ja maksatusasiantuntijoita.

Muutostyön valmistelu toteutettiin vuoden 2015 aikana tavoitteena sähköisen järjestelmän käyttöönotto huhti - toukokuun aikana vuonna 2016. Automatisointi perustuu liittymiin VTJ (väestötietojärjestelmä), UMA (ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä) ja Rondo (laskujen ja asiakirjojen kierrätys- ja arkistointijärjestelmä) järjestelmien välillä.

Esityksestä on pyydetty lausunto valtiovarainministeriöltä, maahanmuuttovirastolta, väestörekisterikeskukselta, Suomen kuntaliitolta, eräiltä kaupungeilta, ELY-keskuksilta sekä KEHA-keskukselta.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.4.2016.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 87 §:n 1 momentti, sekä *lisätään* lain 54 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

54 §

Kunnan on haettava tässä luvussa tarkoitettua korvausta kehittämis- ja hallintokeskukselle osoitetulla hakemuksella viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Tämän lain 45 §:ssä säädetty laskennallinen korvaus voidaan maksaa kunnalle ilman erillistä hakemusta.

87 §

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, aluehallintovirastolla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, kehittämis- ja hallintokeskuksella, työ- ja elinkeinotoimistolla, kunnan viranomaisella sekä Kansaneläkelaitoksella ja väestörekisterikeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain 2, 5 ja 6 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta. (19.12.2014/1134).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Liitteet
Rinnakkaistekstit