

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen ja kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen (2/2018)

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen ja kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen (2/2018).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuksen suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tai kehittyneet tarkastuksen valmistumisen jälkeen, kun otetaan huomioon muun muassa kotoutumisen edistämiseksi tehty laaja säädösvalmistelu sekä EU:n turvapaikkapolitiikassa tapahtuneet viimeaikaiset muutokset. Tarkastusvirasto pyysi työ- ja elinkeinoministeriöltä, sisäministeriöltä ja Maahanmuuttovirastolta selvitystä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Millä tavalla työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö ovat kehittäneet kuntiin ohjauksen ja sijoittumisen seurannan mittareita ja arvioineet niiden toimivuutta uuden kotoutumislain valmistelun yhteydessä, kun tavoitteena on varmistaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden nopea siirtyminen kuntiin ja kotoutumista edistävien palveluiden piiriin;
- Millä tavalla työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa edistänyt UMA-järjestelmän tai vastaavan järjestelmän kehitystä, miten kuntien tiedonsaantia ja tiedonvaihtoa on vahvistettu, ja miten vastuu- ja työnjako järjestelmien ylläpidosta on täsmentynyt;
- Millä konkreettisilla toimilla sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto ovat kehittäneet tai aikoneet kehittää yhteistyötä kuntien kanssa vastaanottokeskusten avustaman kuntiin ohjauksen osalta sen lisäksi, mitä hallituksen esityksessä kotoutumisen edistämisestä on kuvattu, sekä
- Miten EU:n direktiivi tilapäisen kansainvälisen suojelun piirissä olevista pakolaisista on vaikuttanut kuntiin ohjaukseen, miten kuntiin ohjausta on toteutettu kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyönä, ja miten näitä käytänteitä on aiottu tulevaisuudessa vakiinnuttaa.

Jälkiseuranta toteutettiin työ- ja elinkeinoministeriölle, sisäministeriölle ja Migrille suunnatun selvityspyynnön sekä kotoutumisen edistämistä koskevan lakiesitysluonnoksen perusteella. Jälkiseurannassa käytiin läpi tarkastusajankohdan jälkeen tehdyt kotoutumisen edistämistä koskevat linjaukset suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2019 kotouttamista koskevan kannanoton, joka perustui tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp). Kannanotossa edellytettiin, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja toteutettavista uudistuksista, antaa toimenpideohjelman eduskunnalle selontekona vuoden 2020 loppuun mennessä sekä uudistaa kotoutumislain (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön

selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta. Valtioneuvosto antoi selonteon ([VNS 6/2021 vp](#)) kesäkuussa 2021 ja se käsiteltiin eduskunnassa kevätistuntokaudella 2022. Hallituksen esitys kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) annettiin eduskunnalle 6.10.2022.

Tarkastusvirasto otti jälkiseurannassa huomioon tarkastuksen päättymisen jälkeen tarkastuskohteessa ja sen toimintaympäristössä tapahtuneet merkittävät muutokset.

2 Jälkiseurannan havainnot

Kuntiin ohjauksen seurannan mittareiden toimivuuden arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa kuntapaikatavoitteet ELY-alueille vuosittain ja seuraa paikkojen määrää ELY-keskuksilta saatujen tietojen perusteella. Tarkastuksessa (2018) todettiin, että ELY-keskuksille asetetut tulostavoitteet kuntapaikkojen osalta eivät olleet täyttyneet vuosina 2012–2016. Tarkastusvirasto suositteli työ- ja elinkeinoministeriölle, että se arvioisi kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamisen mittarit ja sijoittumisen seurannan mittarien toimivuuden.

Jälkiseurannassa selvitettiin, millä tavalla työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö ovat kehittäneet kuntiin ohjauksen ja sijoittumisen seurannan mittareita ja arvioineet niiden toimivuutta uuden kotoutumislain valmistelun yhteydessä, kun tavoitteena on varmistaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden nopea siirtyminen kuntiin ja kotoutumista edistävien palveluiden piiriin. Jälkiseurantaa varten toimitetussa selvityksessään TEM toteaa, että kuntiin sijoittumisen seurantaa ja raportointia on kehitetty vuoden 2016 jälkeen Maahanmuuttoviraston kanssa ja otettu käyttöön säännöllinen raportointi. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kuntapaikalle muuttoa ELY-keskuksilta saatavilla kuntaanosoitusten määrää indikoivilla luvuilla alueittain ja kunnittain. Maahanmuuttovirasto tuottaa työ- ja elinkeinoministeriölle säännöllisesti tiedot vastaanottokeskuksista kuntaan muuttaneista muuttotavoittain sekä kuntaan saapuneista kiintiöpakolaisista.

TEM toteaa selvityksessään, että kuntiin ohjausta ja siirtymistä on arvioitu kotoutumislain uudistamisen valmistelun yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut kotoutumislain uudistusta vuosina 2017–2018, ja pääministeri Marinin hallitus on valmistellut kolme hallituksen esitystä kotoutumislain muuttamiseksi, joissa valmistaudutaan kotoutumisen osalta sosiaali- ja terveystieteiden järjestämävastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 (HE 84/2022 vp) sekä varaudutaan tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtymiseen (HE 135/2022 vp). Laajin hallituksen esitys (HE 208/2022 vp) koski kotoutumisen edistämisestä ja se annettiin eduskunnalle 6.10.2022.

Jälkiseurantaa varten toimittamassaan selvityksessä sisäministeriö toteaa, että kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjausta ja siirtymistä on arvioitu kotoutumislain uudistamisen yhteydessä. Ministeriön mukaan kuntiin ohjauksen mittareina on käytetty vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymisessä kulunut aikaa sekä kuntapaikkojen määrää. Sisäministeriö toteaa selvityksessään, että kumpikaan edellä mainituista ei kuitenkaan itsessään mittaa sitä, kuinka toimiva kuntaan siirtymisen järjestelmä todellisuudessa on. Ministeriö huomauttaa, että kuntaan siirtymisen mittareita ja seurantaa kehitettäessä ja kuntaan siirtymisen toimivuutta arvioitaessa olisi tärkeää huomioida, että nopea kuntiin siirtyminen ei kaikissa tilanteissa ole järkevää tai edes tavoiteltua, mikäli se samalla tarkoittaa sitä, että kuntaan siirtymälle henkilölle ei ole tarjolla asianmukaista ja kohtuuhintaista asuntoa, kotoutumista edistäviä palveluita ja tarvittavia sosiaali- ja terveystieteiden palveluita.

Maahanmuuttovirasto toteaa tarkastusvirastolle toimittamassaan vastauksessa, että se on osallistunut kotoutumislain valmisteluun yhteydessä TEM:n ja SM:n kanssa. Migri toteaa tuoneensa Digi- ja väestötietovirastolle esiin huolensa siitä, että kotikuntarekisteröintien jonot ovat pidentyneet. Ratkaisuja ongelmaan on haettu yhteistyöpalavereissa. Migri nostaa kehittämistoimenpiteenä esiin vastaanottokeskusten käyttöön saaman e-lomakkeen, jolla on sujuvoitettu asiakkaiden rekisteröintipyyntöjen käsittelyä.

Kuntiin ohjaus ja UMA-järjestelmän kehittäminen

Tarkastuksessa todettiin, että Migrin ylläpitämä turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisteri, Umarek-järjestelmä, ei ole kaikilta osin toimiva vastaanottokeskusten, ELY-keskusten ja kuntien välisessä yhteistyössä. Tarkastusvirasto suositteli, että UMA-järjestelmän kehitystyön vastuu- ja työnjakoa täsmennettäisiin ja että työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa edistäisi sitä, että asiakkaiden kuntiin ohjaus ja siihen liittyvä tiedonvaihto tapahtuisi kokonaisuudessaan UMA-järjestelmässä. Jälkiseurannassa selvitettiin, millä tavalla työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa edistänyt UMA-järjestelmän tai vastaavan järjestelmän kehitystä, miten kuntien tiedonsaantia ja tiedonvaihtoa on vahvistettu, ja miten vastuu- ja työnjako järjestelmien ylläpidosta on täsmentynyt.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että UMA-järjestelmän ylläpito ja kehitys kuuluvat Maahanmuuttoviraston vastuulle, ja että virasto on kehittänyt kiintiöpakolaisten vastaanottoprosessiin kuuluvia kuntaan osoittamisen toiminnallisuuksia UMA-järjestelmässä vuodesta 2018 lähtien.

Maahanmuuttovirasto on jälkiseurannassa selvittänyt, että se on kehittänyt UMA-järjestelmää monipuolisesti viime vuosina. Kehittämistoimet, joita virasto kuvaa selvityksessään yksityiskohtaisesti, ovat kohdistuneet vastaanottoprosessiin, laskennallisiin korvauksiin, kiintiöpakolaisten kuntaan osoittamiseen sekä tiedonsaannin parantamiseen.

Vastaanottokeskusten avustama kuntiin ohjaus ja yhteistyö TEM:n, SM:n ja Migrin välillä

Tarkastuksessa suositeltiin, että työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä SM:n ja Migrin kanssa suunnittelee ja kehittää myös vastaanottokeskusten avustamaa kuntiin ohjausta silloin, kun se on kansainvälistä suojelua saavien kannalta tarkoituksenmukaista. Jälkiseurannassa selvitettiin, millä konkreettisilla toimilla sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto ovat kehittäneet tai aikoneet kehittää yhteistyötä kuntien kanssa vastaanottokeskusten avustaman kuntiin ohjauksen osalta sen lisäksi, mitä hallituksen esityksessä on kuvattu.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä sisäministeriö toteaa, että se on antanut 2017 vastaanottokeskuksille ohjeen kuntaan siirtymisestä ja siihen liittyvistä prosesseista, ja että ohjetta ollaan parhaillaan päivittämässä. Ministeriön mukaan Maahanmuuttovirasto ylläpitää vastaanottokeskuksille VOKnetti-järjestelmää, joka kokoaa yhteen viraston vastaanottokeskuksille antamat ohjeet ja välittää muuta ajantasaista tietoa. Maahanmuuttovirasto toteaa puolestaan omassa selvityksessään, että yhteistyö kuntien kanssa tapahtuu enimmäkseen paikallistasolla suoraan vastaanottokeskusten ja kuntien välillä. Virasto on hakenut hankerahoitusta kuntaan ohjaamisen tukitoimiin ja yksityismajoituksessa asuvien asiakkaiden etäohjauksen kehittämiseksi.

EU:n direktiivin vaikutukset tilapäisen kansainvälisen suojelun piirissä olevien pakolaisten kuntiin ohjaukseen

Jälkiseurannassa selvitettiin tarkastuksen kohteilta myös sitä, miten EU:n direktiivi tilapäisen kansainvälisen suojelun piirissä olevista pakolaisista on vaikuttanut kuntiin ohjaukseen, miten kuntiin ohjausta on toteutettu kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyönä ja miten näitä käytänteitä on aiottu tulevaisuudessa vakiinnuttaa.

Selvityksessään työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tilapäistä suojelua saavat ovat vastaanottolain perusteella vastaanottopalvelujen piirissä eikä heitä ohjata kuntaan, vaan he saavat majoituksen ja muut palvelut vastaanottojärjestelmästä. Kotikuntaa voi kuitenkin hakea kotikuntalain 4§ edellytysten täyttyessä (mm. tarkoitus jäädä vakituisesti Suomeen, oleskelulupa ja yhtäjaksoinen Suomessa asuminen). TEM ja SM ovat valmistelleet tilapäistä suojelua saavien kotikuntien hakemiseen ja kuntien ja hyvinvointialueiden tukemiseen varautumiseksi hallituksen esityksen (HE 135/2022 vp) kotoutumislain ja vastaanottolain muuttamiseksi 1.3.2023 alkaen. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden järjestämisen turvaamiseksi esitetään muun muassa, että kunnille ja hyvinvointialueille voitaisiin maksaa valtion korvauksia palveluiden järjestämisestä niiden tilapäistä suojelua saavien osalta, joille on myönnetty kotikunta. Ministeriö selvittää myös ohjeistaneensa ELY-keskuksia kuntapaikkoihin varautumisessa ja ilmoittaa varautuneensa huomioimaan tilapäistä suojelua saavat vuoden 2023 kuntapaikkatavoitteissaan.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä sisäministeriö toteaa, että se on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa laatinut keväällä 2022 selvityksen tilapäistä suojelua saavien kotikuntaoikeudesta (VN/6332/2022). Sisäministeriön mukaan selvityksessä on kuvattu tilapäistä suojelua saavien oikeutta palveluihin ja etuuksiin vastaanottojärjestelmässä verrattuna vakinaiseen asumiseen perustuvaan palvelujärjestelmään kotikunnassa sekä edellytyksiä kotikunnan saamiselle. Ministeriö kertoo myös, että tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtymistä on lähdetty valmistelemaan poikkihallinnollisena yhteistyönä, ja että tarvittavia muutoksia ulkomaalaislakiin ollaan valmistelemassa. Lakimuutosten tavoitteena on mahdollistaa tilapäistä suojelua saavien henkilöiden hallittu kuntaan siirtyminen sekä tukea kuntia ja hyvinvointialueita tilanteessa. Sisäministeriö vetää valtioneuvostossa myös poikkihallinnollista koordinaatioryhmää, jonka tavoitteena on jakaa tilannekuvaa tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta, kartoittaa kuntaan siirtyvien tilapäistä suojelua saavien palveluntarpeita sekä varmistaa sujuva ja hallittu kuntaan siirtyminen.

Maahanmuuttovirasto toteaa tarkastusvirastolle antamassaan selvityksessä, että se on osallistunut em. lainsäädäntöhankkeisiin olemalla mukana yhteistyöpalaverissa SM:n kanssa, antamalla kirjalliset lausuntonsa hallituksen esitykseen sekä olemalla hallintovaliokunnassa kuultavana asiasta. Maahanmuuttovirasto nostaa selvityksessään erityisesti esiin kuntamalliratkaisun, joka on kehitetty tilapäistä suojelua saaville. Kuntamallin on tarkoitus olla nopea ja väliaikainen ratkaisu, jossa kunta majoittaa vapaisiin asuntoihinsa vastaanottokeskusten asukkaita. Kuntamallia toteutetaan Migrin selvityksen mukaan kuntien, vastaanottokeskusten ja Migrin yhteistyössä ja yhteistoimintana.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena olivat kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen ja kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen, ja siinä arvioitiin turvapaikkaa hakeneiden kuntiin osoittamisen onnistumista sekä kuntakorvausjärjestelmän toimivuutta. Tarkastuksessa todettiin, että kuntiin osoittamisen tulostavoitteet eivät ole toteutuneet ja odotusaikatavoite on ylittynyt kaikkina vuosina vuotta 2014 lukuun ottamatta. Kiintiöpakolaisten kohdalla järjestelmä on toimiva ja yleisellä tasolla viranomaisyhteistyö on parantunut. Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että kuntiin ohjaamista ja kotouttamista tulisi tarkastella kokonaisuutena.

Sisäministeriö on antanut 2017 vastaanottokeskuksille ohjeen kuntaan siirtymisestä ja siihen liittyvistä prosesseista, ja ohjetta päivitetään parhaillaan.

Jälkiseurannassa havaittiin, että kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjausta ja siirtymistä on arvioitu kattavasti kotoutumislain uudistamisen yhteydessä. Tarkastuksen jälkeen kuntiin ohjauksen mittareita on alustavasti kehitetty. Kuntiin ohjauksen järjestelmän toimivuutta voidaan kuitenkin arvioida luotettavasti vasta uuden kotoutumislain voimaantulon jälkeen.

Maahanmuuttoviraston mukaan tähänastiset kehittämistoimet ovat kohdistuneet vastaanottoprosessiin, laskennallisiin korvauksiin, kiintiöpakolaisten kuntaan osoittamiseen sekä tiedonsaannin parantamiseen. Myös UMA-järjestelmää on kehitetty viime vuosina. Jälkiseurannassa saatujen selvitysten perusteella ei voida kuitenkaan vakuuttua siitä, että käytössä olevat tietojärjestelmät tukevat riittävän hyvin tiedonvaihtoa eri toimijoiden välillä.

Sisäministeriö on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa laatinut keväällä 2022 selvityksen tilapäistä suojelua saavien kotikuntaoikeudesta (VN/6332/2022). Ministeriön selvityksessä on kuvattu tilapäistä suojelua saavien oikeutta palveluihin ja etuuksiin vastaanottojärjestelmässä. Työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto ovat toimineet yhteistyössä ja tavoitteellisesti vastaanottojärjestelmän kehittämisessä ja kotoutumisen edistämiseksi.

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö ja Migri ovat toteuttaneet tarkastuksen suosituksia riittävässä määrin ottaen huomioon valinneet olosuhteet. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Maahanmuuttopolitiikan ajankohtaisuuden vuoksi kotoutumisen edistämistoimien toteutumista on kuitenkin syytä seurata, mikäli eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen uudeksi laiksi kotoutumisen edistämiseksi.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Katri Lammi
ylitarkastaja

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö
Sisäministeriö
Migri