4
Helsingin kaupungin linjaus kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton täsmentämiseksi

Pöydälle 09.01.2017

HEL 2016-009812 T 00 01 06

Päätösehdotus

Helsingin kaupunginhallitus päättää hyväksyä seuraavat linjaukset kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan sijoittumisen osalta:

Kaupunginhallitus päättää jatkaa kiintiöpakolaisten sekä haavoittuvassa asemassa olevien täysi-ikäisten turvapaikan saaneiden henkilöiden vastaanoton osalta Helsingin kaupungin ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa avointa sopimusta ilman etukäteen sovittua määrällistä kuntapaikkakiintiötä.

Samalla kaupunginhallitus päättää, että edellä mainitusta avoimesta sopimuksesta voidaan poiketa erityisissä tapauksissa kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä.

Esittelijän perustelut

Kaupunginhallitus edellytti päättäessään Helsingin kaupungin kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton täsmentämisestä ja alaikäisten ilman huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden kuntapaikkakiintiöstä, että kaupunginhallituksen päätettäväksi tuodaan Helsingin linjaus täysi-ikäisten kansainvälistä suojelua saavien kuntapaikkakiintiöstä vuoden loppuun mennessä (khs 19.9.2016, 815 §).

Esitys avoimen sopimuksen jatkamisesta perustuu kuntapaikkakiintiöiden ulkopuolelta Helsinkiin kohdistuvaan muuttopaineeseen sekä alueen haastavaan asuntomarkkinatilanteeseen. Linjaus avoimen sopimuksen jatkamisesta on valmisteltu kaupunginkansliassa yhteistyössä sosiaali- ja terveysviraston sekä kiinteistöviraston asunto-osaston kanssa.

Helsingin kaupungilla ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella (ELY) on toistaiseksi voimassa oleva ja avoin sopimus täysi-ikäisten kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Sopimuksen perusteella Helsinki ei sitoudu etupainotteisesti määrälliseen kuntapaikkakiintiöön.

Pääsääntöisesti ELY-keskus ei myöskään pyri sijoittamaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä kuntapaikkajärjestelmän kautta pääkau-

punkiseudun kuntiin alueelle suuntautuvan itsenäisen muuton suuren määrän vuoksi. Täysi-ikäisten henkilöiden kohdalla ELY-keskus kysyy kuntapaikkaa avoimeen sopimukseen perustuen Helsingistä pääsääntöisesti kiintiöhätätapauksille sekä muissa erityisissä tapauksissa kuten esimerkiksi sairaalahoitoa vaativan sairauden, sukupuolivähemmistöön kuulumisen tai henkilön tai hänen perheensä turvallisuuden vuoksi.

ELY-keskusten yleinen kuntiin sijoittamisjärjestely pyrkii hajauttamaan maahan saapuneita henkilöitä tasaisesti eri puolille Suomea. Suomessa kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä vain noin kolmasosa siirtyy kuntaan kiintiöidyllä kuntapaikalla ja pääosa kansainvälistä suojelua saavista suuntaa omaehtoisesti haluamalleen alueelle. Helsingin kaupungin Tietokeskuksen arvion mukaan kaikista omaehtoisista kuntaan muuttaneista ja itsenäisesti muuttaneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista yli neljännes on muuttanut lopulta Helsinkiin. Tietokeskus arvioi, että vuoden 2016 aikana Helsinki saa yhteensä noin 1 000 uutta kuntalaista kansainvälistä suojelua saavien piiristä. Heistä arviolta 100 tulee kuntapaikkajärjestelmän kautta - luku sisältää alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneiden kuntapaikkakiintiössä Helsinkiin asettuneet. Helsinkiin suuntautuvan itsenäisen muuton suuren määrän vuoksi avoin sopimus soveltuu paremmin Helsingin tarpeisiin, sillä se mahdollistaa tilanteen kokonaisarvion jatkuvan seurannan. Avoimen sopimuksen malli on käytössä myös Espoossa ja Vantaalla.

Muuttopaineen lisäksi avoin sopimus on perustellumpi ratkaisu Helsingin haastavassa asuntomarkkinatilanteessa. Myöntäessään kuntapaikan kaupunki on velvollinen osoittamaan sopivan asunnon kuntapaikan saaneelle henkilölle, joten myönnettävät kuntapaikat ovat aina kiinteästi sidoksissa kunnan asuntotarjontaan ja kunnassa käytettävissä olevaan asuntokantaan. Helsingin kaupungin omistaman vuokra-asuntokannan jonot ovat pitkät ja yksityiset vuokramarkkinat ovat selvästi muuta maata kalliimmat. Kiinteän ennaltamääritellyn kuntapaikkakiintiön luominen vaatisikin erillisen asuntokiintiön korvamerkitsemistä kansainvälistä suojelua saaville ja tämä olisi haasteellista kuntalaisten tasavertaisen kohtelun näkökulmasta.

Taloudellisesti avoimen sopimuksen jatkamisella ei ole käytännössä eroa verrattuna ennalta kiintiöityihin kuntapaikkoihin. Ilman kuntapaikkakiintiötäkin kaupunki laskuttaa kotouttamispalveluista koituvat kulut valtiolta jälkikäteen kaikista Helsinkiin muuttaneista tosiasiallisesti aiheutuneiden kulujen mukaisesti. Lisäksi Helsinki on oikeutettu laskennalliseen korvaukseen jokaisesta alueelle muuttaneesta kansainvälistä suojelua saavasta henkilöstä. Helsinki voi myös hakea lisätukia kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta sekä kotoutumisesta koituvien kustannusten kattamiseen SYLVIA2-hankerahasta suurista kiintiöstä palkitsevaa bonusrahaa lukuun ottamatta.

Helsingin kaupunki seuraa kiintiöpakolaisten ja turvapaikanhakijoiden maailmanlaajuista tilannetta aktiivisesti ja reagoi tilanteen muutoksiin tarvittaessa. Avoin sopimus ei estä nopeiden poikkeuspäätösten tekemistä mahdollisten kriisitilanteiden kohdalla kaupunginhallituksen erillisellä päätöksellä.

Taustaa kuntapaikkatilanteesta Helsingissä

Helsingin kaupungin ja ELY-keskuksen voimassa oleva avoin sopimus on hyväksytty kaupunginhallituksessa syyskuussa 2016 (khs 19.9.2016, 815 §). Helsingin kaupunki ja valtio ovat solmineet ensimmäisen avoimella periaatteella sitovan sopimuksen kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta vuonna 1993 (kvsto 16.6.1993, 177 §) ja sitä on jatkettu vuosina 2007 (khs 27.8.2007, 1078 §) ja 2014 (khs 16.6.2014, 698 §) tehdyillä päätöksillä pakolaisten vastaanotosta sekä pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Aikaisemmin kuntapaikkoja on Helsingissä kiintiöity ainoastaan poikkeustapauksissa vastaamaan äkilliseen tarpeeseen, vaikka kaupungilla on samaan aikaan ollut voimassa oleva avoin sopimus ELY-keskuksen kanssa. Vuonna 2014 osoitettiin asuntoja Syyrian pakolaisille Helsingin kaupungin omistamasta vuokra-asuntokannasta (khs 16.6.2014, 698 §) ja vuonna 2016 Helsinki sitoutui 75 henkilön kuntapaikkakiintiöön alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneille turvapaikanhakijoille (khs 19.9.2016, 815 §).

Suomeen saapui vuoden 2015 aikana 32 500 turvapaikanhakijaa ja vuoden lopussa vastaanottopalveluiden piirissä oli 29 800 henkilöä. Vuonna 2016 kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrä on vähentynyt Suomessa merkittävästi. Vuoden 2015 aikana Suomessa yhteensä 1 347 kiintiöpakolaista ja oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa sai ELY-keskuksen osoittaman kuntapaikan. Samana vuonna Helsinkiin siirtyi noin 470 kiintiöpakolaista ja oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa. Heistä suurin osa tuli Helsinkiin itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen avustamana, kuntapaikkajärjestelmän kautta tuli 33 henkilöä.

Yhteensä vuonna 2016 on marraskuun loppuun mennessä Suomesta hakenut turvapaikkaa 5 333 henkilöä. Helsingin kaupungin vastaanottokeskuksissa on tällä hetkellä 397 turvapaikanhakijaa ja Helsingissä sijaitsevissa tukiasumisyksikössä ja ryhmäkodeissa yhteensä 50 lasta. Yksityismajoituksessa on Helsingissä 1556 turvapaikanhakijaa marraskuun 2016 lopussa. Vuoden 2016 aikana Helsinki on ELY-keskuksen marraskuun lopun kuntaanosoitusrekisterin mukaan myöntänyt 67 kuntapaikkaa ja arvion mukaan myöntää noin 100 kuntapaikkaa vuoden loppuun mennessä sekä vastaanottaa lisäksi 900 kiintiöpakolaista ja

oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa itsenäisen muuton seurauksena.

Taustaa asuntotilanteesta Helsingissä

Helsingin kaupungin omistamaan vuokra-asuntokantaan on tällä hetkellä noin 15 000 aktiivisen hakemuksen jono ja vain pienelle osalle hakemuksen jättäneistä voidaan tarjota asuntoa, sillä asuntoja välitetään noin 2 500 vuosittain. Tähän asti kuntaan sijoitettujen kansainvälistä suojelua saavien asuntotarve on pääasiallisesti järjestetty alaikäisten perheryhmäkotipaikoilla sekä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston erityisryhmien, kuten lastensuojelun asiakkaiden tai mielenterveyskuntoutujien, käytössä olevien välivuokrattujen tukiasuntojen turvin. Asuntokanta on kaupungin suoraan tai asuntoyhtiöiden kautta omistettua sekä Y-säätiöltä kyseiseen tarkoitukseen välivuokrattua asuntokantaa. Tästä välivuokratusta ja vuokrasubventoidusta asuntokannasta 197 asuntoa on ollut sosiaali-ja terveysviraston maahanmuuttoyksikön käytössä.

Kaupunginjohtajan asettaman välivuokrausmenettelyn kehitystyöryhmän tekemän loppuraportin (johtajisto/kj 22.6.2016, § 42) mukaan maahanmuuttajien asuntotarve pyritään jatkossa järjestämään normaalin asuntokannan kautta ilman tukiasumismenettelyä. Mikäli maahan muuttaneella henkilöillä on tarve tukiasuntoon esimerkiksi sairauden vuoksi, hankkii sosiaali- ja terveysvirasto tukiasunnon aina kyseisen erityistarpeen asiakasryhmän mukaisesti. Periaate tukee kaupungin asuntopolitiikan yleistä periaatetta ehkäistä eriytynyttä asumista ja edistää maahanmuuttajataustaisen väestön tasa-arvoista integroitumista Helsingin asuntomarkkinoille.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Kaupunki laskuttaa kotouttamispalveluista koituvat kulut valtiolta oleskeluluvan saaneiden ja Helsinkiin muuttaneiden reaalisen toteuman mukaisesti. Korvauksia maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle on rekisteröity ensimmäisen kerran kotikunnaksi Helsinki. Korvattavia kustannuksia ovat muun muassa toteutuneisiin kuluihin perustuvat korvaukset pakolaisten ohjauksen, neuvonnan ja muun kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset, kunnan maksama toimeentulotuki, tulkkaus- ja käännöspalvelut, ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki asumiskuluineen, alkukartoituksen järjestäminen, paluumuuttoavustus sekä ihmiskaupan uhrin auttamisesta koituvat kulut. Toisin kuin alaikäisten ilman huoltajaa saapuneiden kohdalla, asumisesta koituvia kustannuksia ei korvata kunnalle täysi-ikäisten kansainvälistä suojelua saavien osalta muuten kuin toimeentulotuen osana.

Toteutuneiden kulujen lisäksi Helsinki saa laskennallista korvausta jokaisesta vastaanotetusta henkilöstä. Korvaukset ovat 2 300 € vuodessa yli 7-vuotiaista ja sitä vanhemmista ja 6 845 € vuodessa alle 7-vuotiaista. Korvausaika on neljä vuotta kiintiöpakolaisena tulleista henkilöistä ja kolme vuotta turvapaikkamenettelyn kautta tulleista henkilöistä. Lisäksi KEHA-keskus maksaa kunnalle 700 euron korvauksen jokaisesta henkilöstä, jolle kunta on laatinut alkukartoituksen. Laskennallinen korvaus maksetaan Helsingille kaikista alueelle muuttaneista, vaikka kaupunki ei sitoutuisi määrälliseen kiintiöön. Sosiaali- ja terveysvirastolla on varattuna resursseja korvausten selvittämiseen ja tehokkaaseen hakemiseen ELY- ja KEHA-keskuksilta.

Toteutuneiden korvattavien kustannusten sekä laskennallisen korvausten lisäksi Helsinki voi hakea työ- ja elinkeinoministeriöltä Turvapaikka-, kotoutumis- ja maahanmuuttorahaston (AFIM) rahoittamaa SYLVIA2-lisätukea kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta sekä kotoutumisesta koituvien kustannusten kattamiseen. Helsinki voi lisätuen lisäksi hakea SYLVIA2-bonusrahaa vuonna 2016 tehdyn alaikäisten ilman huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden 75 hengen kuntapaikkakiintiön osalta. Kertaluontoisesti maksettava bonus on 20 000 euroa. Suuremman bonuksen saaminen edellyttäisi kuntapaikkakiintiön nostamista 150 paikalla. Tämä vaatisi merkittäviä resursseja kaupungilta muun muassa asumisen järjestämiseksi. Bonuksen lisäksi Helsinki on oikeutettu SYLVIA2-hankerahasta maksettavaan tuhannen euron lisäosaan, jos kaupunki ilmoittaa ELY-keskukselle vähintään viiden kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitsevan henkilön vastaanottamisesta kiintiöstä riippumatta.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Laura Kyntölä, erityissuunnittelija, puhelin: 09 310 36666
laura.kyntola(a)hel.fi

Liitteet

1 Asuntotyöryhmän loppuraportti
2 SYLVIA2-hankkeen ohjeistus

Oheismateriaali

1 Vuoden 1993 sopimus
2 Vuoden 2008 sopimus
3 Vuoden 2014 sopimus

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunginkanslia
Sosiaali- ja terveysvirasto