

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 54 och 87 § i lagen om främjande av integration

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om främjande av integration ändras så att de kalkylerade ersättningarna till kommunerna för verksamhet som stöder integration ska kunna betalas ut automatiskt utan någon separat ansökan till utvecklings- och förvaltningscentret. För att utbetalningen av kalkylerade ersättningar ska kunna automatiseras föreslås det att Befolkningsregistercentralen läggs till bland de aktörer som har rätt att få information.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge.....	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
1.2 Bedömning av nuläget.....	4
2 Föreslagna ändringar.....	4
3 Propositionens konsekvenser	6
4 Beredningen av propositionen	7
5 Ikraftträdande.....	7
LAGFÖRSLAG	8
Lag om ändring av 54 och 87 § i lagen om främjande av integration.....	8
BILAGA	9
PARALLELLTEXT	9
Lag om ändring av 54 och 87 § i lagen om främjande av integration.....	9

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Lagstiftning

Finland har genom internationella konventioner förbundit sig till att ge internationellt skydd för dem som är i behov av det. Grunden utgörs av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951 (flyktingkonventionen) och andra internationella människorättskonventioner samt av EU-lagstiftningen.

Bestämmelser om statens ersättningar till kommuner för mottagande av flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd och deras familjemedlemmar finns i lagen om främjande av integration (integrationslagen, 1386/2010) och i statsrådets förordning om ersättning av statens medel för kommunens kostnader för främjande av integration (1393/2011). Ersättningarna betalas i form av kalkylerade ersättningar, särskilda kostnader och ersättningar för andra kostnader. Närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter ersätter inom ramen för statsbudgeten kommunerna för kostnader för ordnande av verksamhet på det sätt som föreskrivs i 6 kap. i integrationslagen.

I 45 § i integrationslagen föreskrivs att till kommunen betalas av statens medel en kalkylerad ersättning för anvisandet av personen som avses i 2 § 2 eller 3 mom. till kommunen samt för vägledning, rådgivning och annat ordnande av verksamhet som stöder integration. En förutsättning för att kalkylerad ersättning erhålls är att kommunen har gjort upp ett program för integrationsfrämjande i kommunen enligt 32 § eller ett program för integrationsfrämjande som avses i 26 § i landskapslagen om främjande av integration (Ålands författningssamling 2012/74) och ingått ett avtal om främjande av integration med närings-, trafik- och miljöcentralen.

Enligt 54 § i integrationslagen ska kommunen ansöka om sådan ersättning som avses i 6 kap. genom en ansökan hos utvecklings- och förvaltningscentret inom två år från det att det kalenderår gått ut under vilket den verksamhet för vilken ersättning söks har ägt rum.

Enligt 55 § i integrationslagen kan närings-, trafik- och miljöcentralen bestämma att kommunen helt eller delvis ska betala tillbaka den ersättning som staten betalat, om felaktiga eller vilseledande uppgifter har getts för betalningen av ersättning, eller om det i övrigt framgår att ersättningen har betalats utan grund.

Det praktiska förfarandet för att ansöka om ersättning

Enligt nuvarande utbetalningspraxis och arbets- och näringsministeriets anvisning av den 29 oktober 2013 (TEM/2331/00.03.05.02/2013) ska kalkylerad ersättning enligt integrationslagen sökas kvartalsvis med blanketten ”Ansökan om ersättning till kommunen för kostnader” för att utgifterna ska kunna hänföras mer jämnt till olika budgetår. Ersättningen ska dock sökas inom två år från det att det kalenderår gått ut under vilket den verksamhet för vilken ersättning söks har ägt rum. Det är möjligt att komplettera ansökningen efter tidsfristen på två år. I den kompletterande ansökningen kan inte helt nya ersättningsgrunder uppges utan den ska hänföra sig till redan ansökta ersättningsgrunder.

Till ansökan ska bifogas blanketten ”Specifikation av kalkylerade ersättningar” och en förteckning över personer eller en av kommunens redovisningsenhet producerad förteckning med

motsvarande uppgifter om de flyktingar som vid ansökningstidpunkten bott i kommunen och som omfattas av ansökan. Om kommunens rätt till ersättning för en viss person upphör mitt under en månad, kan den dagsspecifika kalkylerade ersättningen beräknas genom att siffran trettio (30) används som divisor.

För en person som omfattas av ersättningen och som fyllt sju år är beloppet av ersättning 2 300 euro per år och för en person under 7 år 6 845 euro per år. Kalkylerad ersättning betalas i regel under tre år. För sådana personer som tagits emot i Finland inom flyktingkvoten betalas dock kalkylerad ersättning under fyra år. Ersättningstiden på fyra år gäller också sådan familjemedlem som kommit till Finland inom ramen för familjeföreningsprogrammet.

1.2 Bedömning av nuläget

De kalkylmässiga ersättningar som betalats för flyktingar har stannat relativt sett på samma nivå åren 2012–2015. År 2012 betalades sammanlagt cirka 22 284 000 miljoner euro i ersättning för 7615 personer, år 2013 betalades 27 276 000 miljoner euro i ersättning för 9276 personer, år 2014 betalades cirka 23 480 000 miljoner euro i ersättning för 7922 personer och år 2015 betalades cirka 20 396 000 miljoner euro i ersättning för 6807 personer. Ersättning för alla kalkylmässiga kostnader, särskilt för år 2015, har dock ännu inte sökts.

År 2015 sökte sammanlagt 32 478 personer asyl i Finland. Det har uppskattats att 30–35 %, dvs. cirka 10 000–11 000 personer, av dem som sökt asyl förra året kommer att få sådant uppehållstillstånd som också berättigar till kalkylmässiga ersättningar enligt integrationslagen som betalas till kommuner. Det har dessutom uppskattats att cirka 15 000 asylsökande kommer att anlända till Finland under 2016.

Det nuvarande utbetalningssystemet inbegriper en stor mängd manuellt arbete inom både ANM:s förvaltningsområde och kommunerna, och systemet har upplevts som mycket arbetsamt och tidskrävande. Kommunerna har varit tvungna att skapa olika slags uppföljningssystem och förfaranden, för att alla personer som berättigar till ersättning skulle kunna beaktas. Det nuvarande förfarandet har tillämpats i över 15 år och har passat väl för den tid då endast ganska få flyktingar, dvs. högst några tusen per år, kommit till Finland och bott i Finland. Systemet har från början ursprungligen baserat sig på mottagandet av kvotflyktingar. Grunderna för ersättningar enligt 6 kap. i integrationslagen och förfarandena för sökande av dem har knappast förändrats, utan huvudprinciperna har varit desamma ända från början. Några betydande ändringar i ersättningssystemet gjordes inte heller 2010 då integrationslagen reformerades.

På grund av ovan nämnda omständigheter började man utveckla möjligheter till automatisering av ersättningssystemet inom ramen för EU:s flyktingfonds VIPRO II-projekt 2013–2014 i samarbete med arbets- och näringsministeriet, NTM-centralerna, Migrationsverket och Befolkningsregistercentralen. Som underlag för arbetet beställdes en utredning av hela systemet med ersättningar till kommunerna (Netum Konsultointi Oy: Selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle pakolaisten vastaanoton kuntakorvausjärjestelmästä, 13.6.2013). Vid de fortsatta förhandlingarna kom arbets- och näringsministeriet och Migrationsverket överens om främjande av automatiseringen av systemet för utbetalning av kalkylerade ersättningar utgående från de förslag som lagts fram av VIPRO II-projektet.

2 Föreslagna ändringar

Syftet är att ordna utbetalningen av de kalkylerade ersättningar som utvecklings- och förvaltningscentret enligt 45 § i integrationslagen betalar till kommuner på ett mer ändamålsenligt, enkelt och enhetligt sätt än nuförtiden genom att reformera ersättningsprocessen. Avsikten är

att uppgifterna i Migrationsverkets elektroniska ärendehanteringssystem för utlänningsärenden (UMA) och uppgifterna i Befolkningscentralens befolkningsdatasystem (BDS) ska sammanställas så att den kalkylerade ersättningen till kommunerna kan i första hand betalas ut på basis av de ihopslagna uppgifterna, utan någon separat ansökan. Enligt förslaget ska den behövliga ändringen göras i 54 § i integrationslagen där det konstateras att ersättningen enligt 45 § kan betalas ut automatiskt om förutsättningarna för den är uppfyllda.

I samband med beredningen av ärendet har det dock upptäckts att alla personer som berättigar till ersättning för närvarande inte kan fås att omfattas av automatiseringen av ersättningarna. Enligt Migrationsverkets uppskattning är det i det första skedet möjligt att få nästan 80 % av dem som berättigar till ersättning att omfattas av automatiseringen. En grupp personer som inte kommer att kunna beaktas vid automatiseringen är bl.a. sådana till ersättning berättigande personer som fått uppehållstillstånd på basis av familjeförening och som fortfarande vid tidpunkten för övergången, dvs. den 1 april 2016, omfattas av utbetalningarna. En utmaning i samband med automatiseringen av utbetalningar för personer som berättigar till ersättning kommer att utgöras av det att samtliga asylsökande och de som får tillstånd genom familjeförening nödvändigtvis inte erhåller personbeteckning i samband med att uppehållstillstånd beviljas, och för att dessa ska kunna integreras i kretsen av ersättningsberättigande krävs att deras personbeteckningar i sinom tid lagras i UMA-systemet. Detta kan innebära att dessa personer i några månaders tid inte omfattas av den automatiska utbetalningen, om personbeteckningen lagras i systemet först några månader det efter att de fått hemkommun. Motsvarande problem brukar inte uppstå när det gäller kvotflyktingar.

När det gäller kalkylerade ersättningar bör, på grund av det som sagts ovan, i lagen också fortsättningsvis bibehållas en möjlighet för kommuner att söka ersättning genom en ansökan hos utvecklings- och förvaltningscentret för sådana personer som omfattas av de kalkylerade ersättningarna men som för tillfället inte automatiskt kan plockas fram av nuvarande datasystem. Av denna orsak konstateras det i lagen att de kalkylerade ersättningarna kan betalas utan separat ansökan. Målet är att i takt med att datasystemen utvecklas helt slopa de manuellt ifyllda blanketterna för kalkylerade ersättningar. Enligt uppskattning kan dock detta ta flera år för större städer.

Propositionen har inte i detta skede några konsekvenser för andra ersättningar enligt 6 kap. i integrationslagen, utan kommunen ska också fortsättningsvis söka dem genom en ansökan hos utvecklings- och förvaltningscentret på det sätt som föreskrivs i 54 § i integrationslagen.

I 87 § i integrationslagen föreskrivs om olika parter rätt att få uppgifter bl.a. när det gäller ersättningar som betalas till kommuner. I lagrummet nämns för tillfället inte Befolkningsregistercentralen. För att informationsutbytet ska kunna genomföras för att möjliggöra automatisering av utbetalningen av kalkylerade ersättningar, finns det behov av att i 1 mom. lägga till Befolkningsregistercentralen. Befolkningsregistercentralens rätt att få uppgifter gäller i detta fall uttryckligen uppgifter i samband med 6 kap. och särskilt möjliggörande av automatiseringen av kalkylerade ersättningar mellan olika datasystem.

Bestämmelser om avgifter för Befolkningsregistercentralens informationstjänst finns i finansministeriets förordning om avgifterna för Befolkningsregistercentralens prestationer åren 2015 och 2016 (1063/2014, ändrad 17.12.2015/1573, nedan BRC:s avgiftsförordning). De myndigheter som nämns i 87 § i integrationslagen är redan kunder hos BRC:s informationstjänst. I regel lämnas uppgifter ut till myndigheterna i form av standardiserade tjänster, varvid dessa på basis av 2 § i BRC:s avgiftsförordning utgör avgiftsfria offentligrättsliga prestationer vilkas produktion täcks av det anslag i statsbudgeten som anvisats för BRC:s omkostnader.

Om myndigheternas informationsbehov i de fall som gäller integrationslagen inte kommer att begränsa sig till sådana tjänster i standardform som avses i 2 § i BRC:s avgiftsförordning, bör det beaktas att andra typer av prestationer av BRC:s informationstjänst är avgiftsbelagda. I dimensioneringen av anslaget för BRC:s omkostnader har man inte beaktat det att sådana informationstjänstprestationer som enligt avgiftsförordningen är avgiftsbelagda ska överlämnas avgiftsfritt, utan kostnaderna för produktionen av dessa tjänster kan genom tillämpning av självkostnadsprincipen endast täckas genom de avgifter enligt BRC:s avgiftsförordning som tas ut av dem som använder sig av uppgifterna.

Några andra ändringar i lagstiftningen behöver enligt ovan inte göras med anledning av förslaget.

3 Propositionens konsekvenser

Syftet med propositionen är att genom automatisering förenkla utbetalningen av kalkylerade ersättningar enligt 6 kap. 45 § i integrationslagen till kommuner. Avsikten är att det i fortsättningen inte behöver sändas några pappersblanketter eller elektroniska blanketter annat än i specialfall. Utgångspunkten är alltså att slippa sådana ansökningar om kalkylerade ersättningar som fylls i manuellt. I och med att antalet asylsökande ökat är det klart att allt fler kommuner under de kommande åren kommer att vara berättigade till sådan ersättning för flyktingar som betalas till kommuner och att antalet flyktingar i de gamla mottagarkommunerna ytterligare kommer att öka. Automatiseringen frigör delvis personalresurser i kommunerna för andra uppgifter. Å andra sidan bör det noteras att automatiseringen inte berör andra än sådana kalkylerade ersättningar som betalas till kommuner, och att andra lagstadgade ersättningar också fortsättningsvis ska sökas på särskilda blanketter jämte bilagor. De ersättningar som söks för s.k. särskilda kostnader kräver nuförtiden mycket manuellt arbete av olika parter.

Det har bedömts att betydande ekonomiska och tidsmässiga besparingar inom staten och kommunsektorn kan göras genom propositionen. Dessutom kommer den ekonomiska rapporteringen och övervakningen att underlättas också allmänt och förutsägbarheten kommer att öka.

När det gäller de kalkylerade ersättningar som betalas till kommuner innebär propositionen att utbetalningarna blir snabbare och faktureringsstoppar jämnas ut samt att tillförlitligheten och konformiteten hos utbetalningarna ökar i fråga om fastställandet av vem som omfattas av ersättningar. Automatiseringen kommer sannolikt också att göra ersättningarna mer täckande.

Ändringen påverkar användningen av moment 32.70.30 så att utbetalningen av de kalkylerade ersättningarna till kommuner sker snabbare. En del av de ersättningar som enligt det nuvarande systemet skulle betalas ut först 2017, kommer att betalas redan under 2016. Enligt uppskattning kommer cirka 9,4 miljoner euro att överföras från år 2017 till år 2016. Eftersom förutsättningarna för beviljande av kalkylerade ersättningar inte förändras i samband med reformen, kommer användningen av anslaget att jämnas ut under ramperioden, till största delen redan år 2017.

Det bör dock noteras att automatiseringen inte får leda till att någon kommun får ersättningarna automatiskt, utan att den uppfyller de allmänna förutsättningarna för erhållande av ersättning enligt 6 kap. 144 § 5 mom. i integrationslagen föreskrivs att kommunen ersätts för de kostnader som orsakats av flyktingar och andra personer förutsatt att kommunen har gjort upp ett program för integrationsfrämjande i kommunen enligt 32 § eller ett program för integrationsfrämjande som avses i 26 § i landskapslagen om främjande av integration (Ålands författningssamling 2012/74) och ingått ett avtal enligt 41 § med närings-, trafik- och miljöcentralen. Kommunen ska också faktiskt kunna tillhandahålla integrationstjänster för sådana personer

som fått anteckning om hemkommun. Om kommunen inte uppfyller de förutsättningar som anges i lag, kan närings-, trafik- och miljöcentralen enligt 55 § bestämma att kommunen helt eller delvis ska betala tillbaka den ersättning som staten betalat, om ersättningen har betalats utan grund. Målet är dock att man före ikraftträdandet av den föreslagna lagen i datasystemen ska lagra uppdaterade uppgifter om de kommuner som är berättigade till ersättningar, så att felaktiga utbetalningar inte ska ske. Utvecklings- och förvaltningscentret övervakar

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet. Beredningen har baserat sig på projektet ”Pakolaisten laskennallisten korvausten maksatusjärjestelmän automatisointi – LAKO-AUTO 2015-2016”. Projektet bereddes i samarbete mellan arbets- och näringsministeriet, NTM-centralen i Nyland, Utvecklings- och förvaltningscentret, Migrationsverket och Befolkningsregistercentralen så att sakkunniga inom ekonomi och utbetalningar konsulterades.

Beredningen av ändringsarbetet genomfördes under 2015 med målet inställt på att det elektroniska systemet ska kunna tas i bruk under april – maj 2016. Automatiseringen baserar sig på gränssnitt mellan befolkningsdatasystemet BDS, UMA-systemet (systemet för behandling av utlänningsärenden) och Rondo (systemet för cirkulation och arkivering av räkningar och dokument). Migrationsverket arbetar för närvarande med konstruktion av sådana gränssnitt som propositionen förutsätter.

Utlåtande över propositionen har begärts av finansministeriet, Migrationsverket, Befolkningsregistercentralen, Finlands Kommunförbund, vissa städer, NTM-centraler samt av Utvecklings- och förvaltningscentret. I remissyttrandena bifölls själva lagförslaget, men sådana missförhållanden eller utvecklingsförslag som handlar om den praktiska tillämpningen av kommunersättningar togs upp.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 54 och 87 § i lagen om främjande av integration

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om främjande av integration (1386/2010) 87 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1134/2014, samt
fogas till 54 §, sådant det lyder i lag 1134/2014, ett nytt 2 mom. som följer:

54 §

Utbetalning av ersättning

Den kalkylerade ersättning som avses i 45 § kan betalas ut till kommunen utan någon separat ansökan.

87 §

Rätt att få uppgifter

Arbets- och näringsministeriet, regionförvaltningsverk, närings-, trafik- och miljöcentraler, utvecklings- och förvaltningscentret, arbets- och näringsbyråer, kommunala myndigheter, Folkpensionsanstalten och Befolkningsregistercentralen har trots sekretessbestämmelserna rätt att av varandra, Migrationsverket, förläggningar och flyktingslussar, de som tillhandahåller åtgärder och tjänster som stöder integration och företrädare som förordnats för barn utan vårdnadshavare avgiftsfritt få den information som är nödvändig för att utföra uppgifterna enligt 2, 5 och 6 kap.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 10 april 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 54 och 87 § i lagen om främjande av integration

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om främjande av integration (1386/2010) 87 § 1 mom., sådant det lyder
i lag 1134/2014, samt
fogas till 54 §, sådant det lyder i lag 1134/2014, ett nytt 2 mom. som följer:

6 kap

Utbetalning av ersättning

54 §

Utbetalning av ersättning

Kommunen ska ansöka om sådan ersättning som avses i detta kapitel genom en ansökan hos utvecklings- och förvaltningscentret inom två år från det att det kalenderår gått ut under vilket den verksamhet för vilken ersättning söks har ägt rum.

6 kap

Utbetalning av ersättning

54 §

Utbetalning av ersättning

—————
Den kalkylerade ersättning som avses i 45 § kan betalas ut till kommunen utan någon separat ansökan.

10 kap

Särskilda bestämmelser

87 §

Rätt att få uppgifter

Arbets- och näringsministeriet, regionförvaltningsverk, närings-, trafik- och miljöcentraler, utvecklings- och förvaltningscentret, arbets- och näringsbyråer, kommunala myndigheter och Folkpensionsanstalten har trots sekretessbestämmelserna rätt att av varandra, Migrationsverket, förläggningar och flyktingslussar, de som tillhandahåller åtgärder och tjänster som stöder integration och företrädare som förordnats för barn utan vårdnadshavare avgiftsfritt få den information

10 kap

Särskilda bestämmelser

87 §

Rätt att få uppgifter

Arbets- och näringsministeriet, regionförvaltningsverk, närings-, trafik- och miljöcentraler, utvecklings- och förvaltningscentret, arbets- och näringsbyråer, kommunala myndigheter, Folkpensionsanstalten och *Befolkningsregistercentralen* har trots sekretessbestämmelserna rätt att av varandra, Migrationsverket, förläggningar och flyktingslussar, de som tillhandahåller åtgärder och tjänster som stöder integration och företrädare som förordnats för barn utan vårdnadshavare *Gäl-*

RP 25/2016 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

som är nödvändig för att utföra uppgifterna enligt 2, 5 och 6 kap. i denna lag.

Föreslagen lydelse

lande lydelse

avgiftsfritt få den information som är nödvändig för att utföra uppgifterna enligt 2, 5 och 6 kap.

Denna lag träder i kraft den 20 .
