

23.10.2024

YVV/1819/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumislain muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi

Säästöjen toteuttamistavoista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä pyynnöstä lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumislain muuttamiseksi. Tässä lausunnossa nostetaan esille huolia, jotka liittyvät yhdenvertaisuusvaltuutetun eri tehtäviin, erityisesti yhdenvertaisuuslain valvonnan, ulkomaalaisten oikeuksien seurannan ja edistämisen, sekä ihmiskaupparaporttoijan tehtävän osalta.

Kotoutumislain tarkoituksena on muun muassa edistää maahanmuuttajan osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Kotoutumislain mukaiset, hyvin koordinoitujen toimenpidekokonaisuudet tukevat tätä kehitystä, ja voivat nopeuttaa osallisuutta yhteiskunnassa ja työelämässä. Pitkäjänteinen ja laadukas kotoutumista edistävä työ tukee parhaimmillaan maahanmuuttajien hyvää asettumista yhteiskuntaan ja työelämään, ja luo turvalliset puitteet myös perheiden, lasten ja nuorten elämälle Suomessa. 1.1.2025 voimaan astuvan kotoutumislain (681/223) tärkeitä uudistuksia on muun muassa lain 25 §:n mukainen yhteiskuntaorientaatio, jolla varmistetaan kaikkien kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuus perustietoihin suomalaisesta yhteiskunnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kuitenkin vakavan huolensa siitä, että jo ennen uuden kotoutumislain voimaan astumista lain velvoitteita kunnille ja hyvinvointialueille ollaan poistamassa. Samalla olennaisesti heikennetään kuntien ja hyvinvointialueiden taloudellisia edellytyksiä kotoutumista edistävien palvelujen tarjoamiseksi erityisesti kansainvälistä suojelua saaville henkilöille ja ihmiskaupan uhreille.

Yhdenvertaisuuslain lähtökohtana on, että viranomaisen, koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjän on tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti edistettävä

yhdenvertaisuuden toteutumista. Jotta yhdenvertaisuus voisi toteutua aidosti, on tarpeellista toteuttaa myös positiivisen erityiskohtelun toimenpiteitä. Tällaisia ovat monet kotoutumislain mukaiset toimet, ja ne ovat oikeutettuja ja tarpeellisia, jotta myös kaikkien haavoittuvimmassa asemassa olevat maahanmuuttajat saavat edellytykset asettua suomalaiseen yhteiskunnan aktiivisiksi jäseniksi.

Kotoutumista edistävät palvelut edellyttävät usein monen viranomaisen ja toimijan yhteistyötä, ja siksi uuden kotoutumislain valmistelussa oli hyvin huomioitu erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden työn yhteensovittamisen tarve. On erittäin valitettavaa, että kaikki ne monialaiset yhteistyön rakenteet joihin laki olisi velvoittanut ovat nyt jäämässä kuntien ja hyvinvointialueiden vapaaehtoisen yhteistyön varaan. Suunnitelmavelvoitteita poistetaan sekä yksilöiden osalta että kunnan ja hyvinvointialueen tasolla, ja näin perustellaan erittäin mittavia valtiontalouden säästöjä. Kuntien kireän taloustilanteen vuoksi on realistinen uhka, että vapaaehtoisuuteen perustuva työ jää kokonaan tekemättä.

Laskennalliseen korvaukseen kohdistettavat leikkaukset

Suomen järjestelmä kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen edistämisestä ja kuntien vastaanottovastuun osalta on muotoutunut vuosikymmenten ajan. Kunnille osoitetut vastuut pakolaisten vastaanotosta perustuvat sen tunnistamiselle, että erityisesti kansainvälistä suojelua saavat henkilöt tarvitsevat usein vahvaa ja monialaista tukea. Näin on usein erityisesti pakolaiskiintiössä Suomeen tulevien henkilöiden kohdalla, sillä uudelleensijoittamisen eräänä kriteerinä on juuri henkilöiden vaikea tai haavoittuva asema ensimmäisessä pakomaassa. Tähän vastuunjakoon on sisältynyt eräänlaisena hiljaisena sopimuksena se, että valtio korvaa kunnille merkittävän osan niille aiheutuneista kustannuksista kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta. Nyt vastaanottoon kohdistetut erittäin mittavat leikkaukset uhkaavat rapauttaa tätä järjestelmää, ja vaarantaa vastaanottojärjestelmän sekä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palvelut. Valtio irtisanoutuu pitkälti vastuustaan kustannusten korvaamisesta ja palvelujen turvaamisesta, ja vaarana on, että kunnat ja hyvinvointialueet eivät enää ole valmiita vastaanottoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää sinänsä hyvänä, että täysimääräisesti maksettaviin korvauksiin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sekä ihmiskaupan uhrien palveluista maksettavista korvauksista ei olla leikkaamassa tai niistä luopumassa. Kuten jäljempänä todetaan, eräiden kotoutumislain säännösten kumoaminen saattavat kuitenkin heikentää erityisesti ihmiskaupan uhrien

mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan kotoutumista edistäviä palveluja.

Kumottaviksi esitetyt säännökset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää erityisesti huolensa kotoutumislain 15 § kumoamisesta. Siinä säädetään monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sellaisille maahanmuuttajille sekä ihmiskaupan uhreille, joilla on usein sekä kunnan järjestämien kotoutumista edistävien palvelujen että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja tuen tarvetta. Kyseessä voivat olla esimerkiksi vaikeasti traumatisoituneet kiintiöpakolaiset tai ihmiskaupan uhrit, tai vammainen lapsi ja hänen perheensä. Kotoutumisen onnistumisen näkökulmasta on tärkeää, että henkilön tilanteesta on yhteinen kuva, ja että eri toimenpiteitä voidaan sovittaa yhteen toimivalla tavalla. Muutoksen vaikutusta ei ole arvioitu kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kotoutujasiakkaiden näkökulmasta.

Ilman perusteellista arviointia voi olla vaikea tunnistaa kyseisellä lainkohdalla aiemmin huomioidun kohderyhmän yksilöllisiä tarpeita. Mikäli arviointia ei enää järjestetä, 15 §:ssä aiemmin huomioitujen kotoutujien erityistarpeiden mukaisten palveluiden saanti vaarantuu. Muutos heikentää väistämättä yhteistyötä eri toimijoiden välillä, ja palveluiden integrointi vaikeutuu entisestään. Jos palveluita ei kohdisteta oikein, kotoutujat voivat jäädä ilman tarvitsemiaan tukitoimia, mikä voi hidastaa heidän sopeutumistaan yhteiskuntaan. Vaikka suunnitteluvaiheen poistamisella vähennettäisiin alkuvaiheen kustannuksia, pidemmällä aikavälillä tuskin säästöjä syntyy, mikäli kotoutujien erityisen tuen tarpeita ei tunnisteta ajoissa. Kokonaisuutena 15 §:n suunnitteluvaiheen kumoaminen vaarantaa palveluiden tehokkuuden sekä saavutettavuuden haavoittuvimmassa asemassa olevalle kotoutujien kohderyhmälle.

Muutoksen vaikutusta ei ole arvioitu esimerkiksi **vammaisten henkilöiden** osalta, joihin kohdistuvia vaikutuksia tulisi peilata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ([SopS 27/2016](#)). Vammaisyleissopimus on saatettu voimaan lailla ([373/2015](#)). Yleissopimus on kaikkia sopijavaltion viranomaisia ja muita julkista valtaa käyttäviä elimiä velvoittava, ja samalla erottamaton osa perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua lakia, jota julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava. Jotta vammaisen henkilön sopimuksen mukaiset oikeudet osallisuuteen yhteiskuntaan, kuten koulutukseen ja työelämään, voivat toteutua, tarvitaan hyvää ja kattavaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä, ja korostetusti

esimerkiksi vammaisen pakolaisen kohdalla. Erityisesti vammaisen pakolaislapsen osalta on keskeistä, että kunnan kotoutumistyön asiantuntijat, sivistystoimi ja hyvinvointialueen vammaispalvelut yhdessä arvioivat lapsen ja tämän perheen tilannetta ja sovittavat yhteen toimenpiteensä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää **ihmiskaupan uhrien** osalta muutoksia huolestuttavina. Etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien kohdalla monialainen kotoutumissuunnitelma voi varmistaa eri tahojen yhteistyötä. Monenlaisen tuen, mukaan lukien kotoutumiseen kuuluvien palveluiden, tarve voi olla pitkäkestoista. Esitetyt muutokset näyttäytyvät myös osin vastakkaisena hallituksen tavoitteelle ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä. [Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vastaista toimenpideohjelmää](#) laadittaessa kotoutumisen merkitys nousi keskeisenä esiin. Tarve kotoutumisen vahvistamiselle työn perusteella maahan muuttavien kohdalla on suuri, johon yhteiskuntaorientaatiolla pyritään vastaamaan. Ihmiskaupan uhrien kohtaamia ongelmia kotoutumisen osalta Euroopan kriminaalipoliittisen instituutin Heunin vuonna 2021 julkaisemassa [selvityksessä](#) on nostettu esiin. Työperäistä hyväksikäyttöä kokeneilla uhreilla voi olla täysin vääristynyt kuva työelämästä ja työntekijän oikeuksista Suomessa, kotoutumisen ja työllisyyspalveluiden palvelurakenne on jäykkä ja kotoutumisaika on usein Suomessa hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden kohdalla ylittynyt. Selvitys korostaa järjestelmän joustojen ja verkostoyhteistyön merkitystä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien keventäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa kunnan kokonaisvaltaisen kotoutumista ja hyvien väestösuhteiden edistämisen suunnittelun merkitystä. On erittäin valitettavaa, että kotoutumislain 45 §:ää esitetään muutettavaksi niin, että kunnan kotoutumista edistävän työn suunnitteluvelvoitetta kevennetään. Samoin on huolestuttavaa, että kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen yhteistyöryhmää koskeva 48 §:ää kumottavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kotoutumista edistävän työn monialainen suunnittelu ja esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan ja maahanmuuttajayhteisön osallistaminen jää vapaaehtoisuuden varaan.

Tälläkin hetkellä on käytännöissä alueellisia eroja, jotka saattavat edelleen voimistua. Samoin käytäntöjen muuttuminen epäyhtenäisemmäksi on todennäköistä. On syytä muistaa, että kunnan yleisemmät yhteensovittamis- ja yhteistyövelvoitteet koskevat kaikkia maahan muuttaneita, ei vain esimerkiksi

yksilöllinen kotoutumissuunnitelman piirissä olevia, kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Lisäksi kunnan lakisääteisestä kotoutumisen seurantavelvoitteesta luopuminen vaikeuttaa myös tietopohjaista suunnittelua ja päätöksentekoa.

Samanaikaisesti kun maahanmuutosta ja kotoutumisesta käydään erittäin kiivasta poliittista keskustelua, kotoutumisen edistämisen säädöspohjaista työtä ja rakenteita ollaan olennaisesti heikentämässä. Tämä ei ole omiaan lisäämään yhteiskunnassa maahan muuttaneiden osallisuutta ja yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman