

Lausuntopalvelu.fi
Työ- ja elinkeinoministeriö
Lausuntopyyntö VN/8329/2023

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Luonnos esittää muun muassa, että kotoutumislain piirissä olevien henkilöiden palveluiden järjestämisestä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen korvausaikaa lyhennettäisiin ja että kunta tai työvoimaviranomainen voisi periä kotoutuja-asiakkaalta maksun käyttämättä jätetystä palvelusta, mikäli siitä on aiheutunut kunnalle tai työvoimaviranomaiselle tulkitemiskustannuksia. Ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajaa laskettaisiin 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lausunto lyhyesti

Keskusliitto toistaa kantansa, jonka se on antanut jo luonnokseen valtioneuvoston selonteoksi kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista sekä luonnokseen uudeksi kotoutumislaksi. Selonteko ja uusi laki lähtevät ajatuksesta, että kotoutumistuki toimii kannustinloukkuna. Tämä on linjassa nykyisen hallitusohjelman kanssa, jossa kaikkien tukien leikkaamista esitetään kannustimena ja perustellaan työllistämisellä. Keskusliitto katsoo, ettei kotoutumisajan lyhentäminen sinällään nopeuta kenenkään kotoutumista, ellei kotoutumista tukevia palveluja lisätä vastaavasti. Vanhempien kotoutumisen vaikeutumisella voi olla kielteisiä seurauksia lasten hyvinvointiin ja koulutukseen. Keskusliitto huomauttaa, että Lapsen oikeuksien komitea kiinnittää tuoreissa loppupäätelmissään huomiota maahanmuuttajalasten asemaan ja vaatii Suomea varmistamaan heidän oikeuksiensa toteutumisen, muun muassa välttämällä haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistuvia leikkauksia¹. Lapsen oikeuksien sopimuksen tulkintaa ohjaavassa yleiskommentissaan koskien lapsibudjetointia komitea painottaa, että talouskriisien aikana tulee varmistaa, että heikennykset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin².

Keskusliitto vastustaa ilman huoltajaa tulleiden aikuistuvien nuorten tuen ikärajan laskemista. On pieni joukko nuoria, jotka todella tarvitsevat tukea juuri nuo ikävuodet, joista ollaan nyt leikkaamassa. Asiaa on

¹ CRC/C/FIN/CO/5–6, 2 June 2023, mm. suositus nro 39 ja 35 a.

² CRC/C/GC/19, kohta 31

relevanttia tarkastella perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon valossa, sillä nuoret ovat saaneet subjektiivisen oikeuden palveluihin lailla, joka on jo vahvistettu – olkoonkin, että se tulee voimaan 1.1.2025.

Lapsen oikeuksien komitea edellyttää maahanmuuttajalasten oikeuksien toteutumisen varmistamista

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun tulee olla kaikessa lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa ensisijainen harkintaperuste, ja lapsen etu on ensisijainen suhteessa esimerkiksi muiden ikäryhmien oikeuksiin tai taloudellisiin tekijöihin. Kotoutumislain 4 §:ään periaate onkin kirjattu: sen mukaan sovellettaessa tätä lakia alle 18-vuotiaaseen, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Keskusliitto huomauttaa, että lapsen edun ensisijaisuuden tulisi olla ensisijainen harkintaperuste myös lakia muutettaessa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 luonnehtinut lapsen edun olevan kolmeosainen käsite. Ensinnäkin kyse on aineellisesta oikeudesta. Tällä tarkoitetaan lapsen oikeutta siihen, että kun tarkasteltavana on erilaisia etuja päätöksen tekemiseksi käsiteltävänä olevassa asiassa, hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon. Toiseksi on kyse perustavanlaatuisesta tulkintaperiaatteesta. Periaatteen mukaan, jos lainsäädännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, on valittava sellainen tulkinta, joka parhaiten vastaa lapsen etua. Kolmanneksi on kyse menettelysäännöstä, jonka mukaan aina kun tehdään tiettyyn lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia – myönteisiä tai kielteisiä – vaikutuksia kyseiseen lapseen tai kyseisiin lapsiin. Lisäksi päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että lapsen etu on otettu nimenomaisesti huomioon. Sopimusvaltioiden on siis selostettava, kuinka lapsen oikeutta saada etunsa ensisijaisesti huomioiduksi on kunnioitettu ja kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perusteilla sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse laajoista politiikkakysymyksistä vai yksittäistapauksista.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artikla sisältää syrjimättömyyskiellon, jonka mukaan lapseen ei saa kohdistaa minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa muun muassa rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai etniseen seikkaan perustuvaa erottelua. YK:n lapsen oikeuksien komitea on toukokuussa 2023 antanut uudet päätelmät ja suositukset liittyen lapsen oikeuksien toteutumiseen Suomessa³. Suosituksissa komitea huomioi myös erikseen tiettyjä lapsiryhmiä, joiden oikeudet edellyttävät Suomelta kiireellisiä toimenpiteitä. Yksi näistä on turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsen, ja komitea on vaatinut, että Suomi varmistaa näiden lasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin. Suosituksissaan komitea on muun muassa edellyttänyt, että Suomi varmistaa lasten oikeuksien toteutumisen siten, että lapsen edun periaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä, etenkin ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten osalta. Antamissaan suosituksissa komitea on myös vaatinut, että Suomi

³ CRC/C/FIN/CO/5–6, 2 June 2023

varmistaa, että ilman huoltajaa maahan saapuneet lapset saavat säännöllisesti yksilöllisiin tarpeisiinsa sovitettua tukea.⁴

Kotoutumisajan lyhentäminen heikentää palveluja ja vaikeuttaa kotoutumista

Keskusliitto vastustaa kotoutumista tukevien palvelujen järjestämisestä laskennallisten korvausten korvausajan lyhentämistä (61 § ja 62 §), sillä se heikentäisi kotoutumisvaiheessa olevien lapsiperheiden palveluja. Kotoutumisajan tehostamisella on rajansa – vaikka palveluja olisi tarjolla määrättömästi, vaatii uuden kielen ja yhteiskunnan rakenteiden omaksuminen väistämättä myös aikaa, etenkin pakolaistaustaisilla. On kyseenalaista, miten kolmen vuoden aikana annettavat palvelut voitaisiin tiivistää kahteen vuoteen, eikä käsillä oleva luonnos sellaisia visioita esitäkään. Tämä tarkoittaa väistämättä, että palveluja tullaan karsimaan. Aktivoinnin näkökulma ei ole uskottava; on kyseenalaista, miten tämä voisi tukea maahanmuuttajien työllistymistä. Keskusliitto huomauttaa, että esimerkiksi tuoreimman sosiaalibarometrin tulosten mukaan työllistymistä edistetään parhaiten tehokkaiden ja tarpeenmukaisten palvelujen ja joustavan etuusjärjestelmän avulla, ei tukia leikkaamalla⁵. Esimerkiksi monet pakolaisperheet tarvitsevat alkuvaiheessa paljonkin sosiaali- ja terveyspalveluita. Aivan kuten esitysluonnoksessakin todetaan, palvelutarpeet voivat kasvaa, jollei kotoutuja saa tarvitsemiaan palveluja alkuvaiheessa. Niin ikään luonnos toteaa, että ehdotetuilla muutoksilla voisi olla kielteisiä vaikutuksia lapsiin, sillä vanhempien kotoutumisen tuen on todettu tutkitusti vaikuttavan heidän lastensa koulutus- ja työllisyyspolkuihin.

Luonnos hallituksen esitykseksi toistaa hallitusohjelman ajatusta, että maahanmuuttajan oma vastuu kasvaa viranomaisten roolin vähetessä. Luonnollisesti vastuu kasvaa, mutta voidaan kysyä, edesauttaako se kotoutumista. Suomi tarvitsee kotoutuneita maahanmuuttajia, ja on järkevää resursoida siihen, että ihmiset pääsevät kiinni yhteiskuntaan. Esimerkiksi ehdotus sanktioivan maksun käyttöönotosta kotoutujalle peruuttamattomasta käyttämättä jätetystä palveluajasta (32 a §) saattaa esityksessäkin mainitulla tavalla muodostua kohtuuttomaksi asiakkaalle, ja tämän vuoksi luonnoksessa onkin esitetty ehtoja maksun käytölle. Ehdot ovat kannatettavia, mutta olisi kaiken kaikkiaan järkevää tehostaa mieluummin asiakkaille tiedottamista ajanvarauksista ja niihin liittyvistä käytännöistä ja käyttämättä jääneiden aikojen vaikutuksista.

Varhaisen vaiheen palvelut tunnetusti kustannustehokkaammat

Esityksen vaikutusarvioinnissa arvellaan laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentämisen aiheuttavan kunnissa ja hyvinvointialueilla säästöpainetta, jolloin kotoutuja-asiakkaat saavat vähemmän palveluja ja heidän kotoutumisensa saattaa heikentyä. Näin ollen riskinä on, että rahoituksen leikkaamisella olisi pidemmällä aikavälillä julkisen talouden menoja kasvattavia ja tuloja vähentäviä vaikutuksia.

Kotoutumisen tuki on ehkäisevää työtä, ja ajoissa annettu tuki on tunnetusti paitsi inhimillisempää myös kustannustehokkaampaa kuin se, että joudutaan tarjoamaan lakisääteisiä korjaavia palveluja myöhemmin. Tuen katkaiseminen liian varhain voi siis johtaa ongelmien kasautumiseen ja palvelutarpeisiin. Kotoutumisen

⁴ CRC/C/FIN/CO/5–6, suositus nro 39 a ja 39 d.

⁵ Londén, Pia ym. (2023). Kelan palvelut ja sosiaaliturva. Sosiaalibarometri 2023. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. <https://www.soste.fi/ajankohtaista/tutkimus/sosiaalibarometri/sosiaalibarometri-2023/>

viivästyminen voi olla useita syitä, eikä kotoutuja itse voi vaikuttaa välttämättä juurisyihin – esimerkiksi syrjintä voi vaikuttaa useilla tavoilla kotoutujan elämään.

Esityksessä todetaan myös, että korvauksajan lyhentäminen saattaisi heikentää kuntien halukkuutta tarjota pakolaisille kuntapaikkoja, mikä vaikuttaisi suoraan erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien ja eniten palveluita tarvitsevien kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien palveluihin ja kotoutumiseen. Lastensuojelun Keskusliitto ei näe, miten tuen heikentäminen voisi toimia aktiivisena etenkin niiden kohdalla, jotka todella tarvitsevat palveluja. Esitysluonnoskin toteaa, että palveluihin pääsyn vaikeutuminen saattaa päinvastoin passivoida ihmisiä.

Ilman huoltajaa tulleiden aikuistumisen tukea ei tule leikata

Lastensuojelun Keskusliitto ei kannata esitystä ilman huoltajaa maahan tulleen nuoren tuen ikärajan laskemisesta (34 § ja 69 §). Esitysluonnoksessa on perusteltu yhdenvertaisuudella aikuistumisen tuen yläikärajan ja lastensuojelulain mukaisen jälkihuollon ikärajan laskemista samalle tasolle. Keskusliitto huomauttaa, vaikka sekä jälkihuollon piiriin kuuluvat nuoret ja aikuistumisen tukea saavat nuoret ovat molemmat ilmeisen haavoittuvassa asemassa, eivät heidän tilanteensa ole suoraan verrannollisia, joten esitystä ei voi kestävästi perustella yhdenvertaisuudella. Keskusliitto myös painottaa, että jos tietyllä haavoittuvassa asemassa olevalla ryhmällä on tarve tiettyyn palveluun, ei tämän palvelun poistamista voida perustella yhdenvertaisuudella. Ulkomaalaistaustaiset nuoret ovat selvästi suomalaistaustaisia haavoittuvammassa asemassa⁶, ja pakolaistausta lisää haavoittuvuutta. Jo pakomatkalta lähteminen toiselle puolelle maailmaa tekee ihmisestä haavoittuvan, mutta yksin lähteminen on erityisen kuormittavaa. Näillä lapsilla ja nuorilla voi olla väkivallan tai sen uhan kokemuksia sekä kotimaasta että pakomatkalta. Täyttäessään 18 vuotta he ovat usein olleet maassa vasta vuoden tai pari, eivätkä tunne suomalaista yhteiskuntaa ja sen palvelujärjestelmiä. Suomeen pääseminen ei välttämättä ole vielä ratkaisu, sillä oleskeluluvan saaminen voi kestää pitkään. Huoli taakse jääneen perheen tilanteesta ja turvallisuudesta on suuri. Elämää Suomessa saattaa värittää yksinäisyys ja juurettomuus sekä monenlaiset vaikeudet erilaisissa palveluissa luoviessa. Osa nuorista pärjää ja sopeutuu nopeasti, mutta osa voi tarvita tukea pidempään.⁷

Ilman huoltajaa tulleiden nuoren kotoutumisen tuen ikärajan laskeminen kahdella vuodella on toimi, jolla ei saada välttämättä aikaan kustannussäästöjä, kuten esityksessäkin mainitaan. Pienen säästön vuoksi otettava riski ei ole järkevää kotouttamispolitiikkaa – tukea tarvitsee kenties vain pieni joukko nuoria enää tuossa ikävaiheessa, mutta tuo joukko voi olla juuri se, johon kannattaa panostaa vielä parin vuoden ajan. Jos kotoutujanuoren asiat eivät ole sujuneet hyvin, ei häntä kannata jättää aikuissosiaalityön varaan. Näiden nuorten kanssa toimivat korostavat, että osa nuorista tarvitsee selvästi aikuissosiaalityötä vahvempaa tukea⁸. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, ”Tällä hetkellä 23–24-vuotiaiden ikäryhmässä on henkilöitä, jotka ovat

⁶ Eid, Mona & Castaneda, Anu (2023). Ulkomaalaistaustaisen nuorten hyvinvointi tutkimusten ja tilastojen valossa. Valtion nuorisoneuvoston julkaisu 73.

⁷ Esim. Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1, 35–45; tai Kuusisto, Anna-Kaisa & Korjonen-Kuusipuro, Kristiina (2018). Yksin tulleet nuoret hallinnan kohteena: Suomalainen yhteiskunta näköalattomuuden vai toivon rakentajana? Janus, Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 26(4), 370–378.

⁸ Hirschovits-Gerz, Tanja & al. (2023). Kohti laadukasta aikuistumisen tukea. Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä eteenpäin -hankkeen loppuraportti. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL, 138.

odottaneet oleskelulupaa useamman vuoden vastaanottokeskuksissa ja saaneet ensimmäisen oleskeluluvan vasta yli 20-vuotiaana. Aikuistumisen tuen avulla voidaan tehokkaasti tukea heidän kotoutumistaan ja ehkäistä syrjäytymistä.” Juuri tästä syystä ei ole kohtuullista eikä järkevää laskea ikärajaa. Esityksessä tuodaan esille jopa riski, että riittämätön tuki antaa kasvualustaa syrjäytymiselle, ekstremismille ja jengirikollisuudelle.

Esityksessä todetaan, että jälkihuoltoon verrattavissa olevan tuen lyhentämisen jälkeen tulisi silti huolehtia tarpeellisten sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä mielenterveyspalveluiden saatavuudesta näille nuorille. Tämä kuitenkin tarkoittaa, että subjektiivinen oikeus korvattaisiin määrärahasidonnaisilla palveluilla, jolloin tuen saaminen on epävarmaa. Näin olisimme 23–24-vuotiaiden kohdalla jälleen aiempien vuosien tilanteessa, jossa ilman huoltajaa tulleiden nuorten palvelujen saanti vaihteli lähtökohtaisesti valtavasti alueittain. Pahimmassa tapauksessa nuoret jäisivät kokonaan ilman tukea. Tämän vuoksi asiaa tulisi tarkastella perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon valossa⁹ – siitä huolimatta, että subjektiivinen oikeus tälle kohderyhmälle on kirjattu vasta vuoden 2025 alusta voimaan tulevaan uuteen kotoutumislakiin (Laki kotoutumisen edistämisestä 681/2023), sillä laki on jo vahvistettu.

⁹ Esim. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976), 2 artikla; Perustuslain 22 § ja 19.3 §.