

Asia: VN/8329/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) ei kannata palveluiden järjestämisestä maksettavan laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentämistä. Esitys on lapsen oikeuksien kannalta ongelmallinen, sillä vanhempien kotoutumisen tukeminen vahvistaa myös perheen lasten kotoutumista ja oikeuksien toteutumista.

Esitysluonnoksessa todetaan useita riskitekijöitä, joita laskennallisten korvausten korvausajan lyhentäminen aiheuttaa. Se vähentää kuntien ja hyvinvointialueiden käytössä olevaa rahoitusta vastaanoton koordinaatioon ja alkuvaiheen kotoutumista edistäviin palveluihin. Tämä voi heikentää maahanmuuttaneiden saamien palveluiden laatua ja saatavuutta. Heikentyminen saattaa vaikeuttaa kotoutumista ja työllistymistä. Tällä on kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttaneiden taloudelliseen asemaan. Tutkimusten mukaan vanhempien kotoutumisen tuki vaikuttaa myös perheiden lasten hyvinvointiin sekä koulutus- ja työllisyyspolkuihin.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on kesäkuussa 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä vaatinut Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin. Suomen tulee tehostaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsen edun oikeusperiaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 39).

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksekustannuksesta (32 a §)

MLL pitää tärkeänä, että mikäli käyttämättä jääneistä tulkitsemiskustannuksista peritään kotoutuja-asiakkaalta maksua, asiakasta on riittävän hyvin tiedotettu asiasta ja asiakas on tosiasiallisesti ymmärtänyt asian sisällön. Tärkeää on myös se, että maksua ei tultaisi perimään alle 18-vuotiailta.

HE-luonnokseen on säännöskohtaisesti perusteluihin kirjattu tärkeitä seikkoja, jotka tulee ottaa toimeenpanossa yksityiskohtaisesti huomioon. Tulee myös huolehtia, että säännöksen

toimeenpanossa ja soveltamisessa ei synny aluekohtaista eriarvoisuutta, josta syystä kuntien ja työvoimaviranomaisten ohjaus ja koulutus on tärkeää. Säännöksen toimeenpanoa tulee myös seurata ja mikäli osoittautuu, että säännös osoittautuu asiakkaan kannalta kohtuuttomaksi tai viranomaiskäytännöt ovat alueellisesti epäyhtenäisiä, säännökseen tai sen toimeenpanoon tulee tehdä vaikuttavia muutoksia ja korjauksia.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

MLL ei kannata alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajan laskua 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen.

Nuoret, joita käsillä olevan HE-luonnoksen ikärajan lasku koskee, ovat hyvin haavoittuvassa asemassa taustansa vuoksi. Erityisesti paljon tukea tarvitsevien 23-24-vuotiaiden nuorten asema todennäköisesti heikkenee merkittävästi esitetyn lakimuutoksen myötä. HE-luonnoksessa itsessään todetaan, että tällä hetkellä 23-24-vuotiaiden ikäryhmässä on henkilöitä, jotka ovat odottaneet oleskelulupaa useamman vuoden vastaanottokeskuksissa ja saaneet ensimmäisen oleskeluluvan vasta yli 20-vuotiaana. Aikuistumisen tuki on heille tärkeä, sillä sen avulla nuorten kotoutumista voidaan tehokkaasti tukea sekä ehkäistä heidän syrjäytymistään. Mikäli ikäraja alennetaan, kyseiselle ryhmälle nuoria ei voitaisi turvata subjektiivisena oikeutena kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, voimaan 1.1.2025) mukaista aikuistumisen tukea, vaikka tarve sille olisi ilmeinen. Kyse on selkeästi nuorten eriarvoisuutta yhteiskunnassa lisäävästä esityksestä.

Alaikäisten yksin tulleiden tuen kannalta esitysluonnos on perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta ongelmallinen. Tätä ei huomioida/ei ole arvioitu hallituksen esitysluonnoksessa. Subjektiivisen oikeuden heikennys tietyltä ikäluokalta ei ole oikeudellisesti kevyemmin perusteltavissa, vaikka kyseessä on laki, joka on hyväksytty mutta ei ole vielä tullut voimaan.

Oikeusministeriön julkaisemassa lainkirjoittajan oppaassa todetaan, että laki on olemassa, kun se on vahvistettu. Kun laista tulee osa Suomen oikeusjärjestystä sen tultua vahvistetuksi, siinä turvattuihin oikeuksiin puuttuminen on toimi, jota tulee arvioida perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta. Asiaan liittyen professori Kaarlo Tuori on todennut vammaispalvelulain voimaantumisen lykkäämiseen liittyvässä asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (HE 9/2023 vp, PeV 08.09.2023), että ”jo perusoikeuksia turvaavan lain hyväksyminen ja vahvistaminen synnyttää valtiosääntöistä suojaa nauttavia, heikentämiskiellon piiriin kuuluvia tai ainakin niihin rinnastuvia perusteltuja odotuksia”. Sikäli kun jo hyväksytty laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) parantaa maahanmuuttajan perusoikeuksien toteutumistasoa, laissa säänneltyjen oikeuksien heikentäminen tietyn ikäryhmän osalta rikkoo heikentämiskieltoa tai perustuslain mukaista perusteltujen odotusten suojaa.

Esitysluonnosta olisi tullut ja tulee jatkovalmistelussa ehdottomasti arvioida heikennyskiellon näkökulmasta, sillä 1) perusoikeuksia turvaavan lain hyväksyminen ja vahvistaminen synnyttää valtiosääntöistä suojaa nauttavia, heikentämiskiellon piiriin kuuluvia tai ainakin niihin rinnastuvia perusteltuja odotuksia. 2) Jo nyt voimassa olevan kotoutumislain (1386/2010) 27.2 §:ssä (Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki) säädetään, että lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä, kunnes hän täyttää 25 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa. 3) Vuoden 2025 vuoden alusta voimaan tulevassa laissa kotoutumisen edistämisestä (681/2023) aikuistumisen tukea vahvistetaan edelleen verrattuna voimassa olevaan lakiin (HE-luonnoksen viittaukset subjektiiviseen oikeuteen aikuistumisen tuessa). 4) Koska HE-luonnoksessa esitetään, että

ikäraja lasketaan voimassa olevan lain mukaisesta 25 ikävuodesta 23 vuoteen, em. ikäryhmä jää ilman vuonna 2025 voimaantulevan lain mukaista subjektiivista oikeutta tukeen.

Pakolaisten vastaanotto (44 §)

-

Muut huomiot

Vaikutusten arvioinnista

Hallitusohjelmaan kirjattiin lastensuojelulain muutoksena lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskeminen 25 vuodesta 23 vuoteen ja tässä samassa yhteydessä päädyttiin laskemaan myös kotoutumispalvelujen ikärajaa. Hallitusohjelmalla on keskeinen merkitys lainsäädännön ohjauksessa. On ongelmallista, että hyvin yksityiskohtaisia kirjauksia sisällytetään hallitusohjelmaan ilman laadukasta ja monipuolista vaikutusten arviointia. Hallitusohjelmaan perustuvien hallitusten esitysten vaikutusten arviointi jää pinnalliseksi, kun esitysten tavoitteena on pelkästään toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia.

Käsillä oleva esitysluonnos sisältää jonkin verran arviointia siitä, mitä tosiasiallisia vaikutuksia esityksen mukaisella ikärajan laskulla on nuorten kotoutumiseen ja selviytymiseen yhteiskunnassa. Ongelmallista HE-luonnoksessa on, että vaikka riskejä tuodaankin esille, niillä ei näyttäisi olevan vaikutusta esitysluonnoksen lopputulokseen, joka vastaa pitkälti hallitusohjelman kirjausta.

Selkeää taloudellista perustetta HE-luonnoksen esittämään heikennykseen ei ole, sillä kuten itse esitysluonnoksestakin käy ilmi, kustannussäästöt muutoksen myötä jäävät vähintäänkin epäselviksi. Kyseessä olevat nuoret tarvitsevat todennäköisesti esimerkiksi aikuissosiaalityön palveluita sekä mielenterveyspalveluita, josta syystä kokonaistaloudellisesti arvioituna säästöt jäävät ennakoitua vähäisemmiksi. Lisäksi kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisen supistaminen johtaa kotoutumisen haasteisiin ja täten esim. työllistymisen heikentymiseen. Tämä on selkeästi juuri päinvastainen tavoite, mihin hallitusohjelmassa on määrätietoisesti pyritty.

Yhdenvertaisuudesta

HE-luonnoksessa todetaan kohdassa ”Yhdenvertaisuus”, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen ikärajan laskemisen 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen toteutettaisiin vastaavasti kuin lastensuojelun mukaisen jälkihuollon ikärajan laskeminen. Esitysluonnoksessa pidetään yhdenvertaisuuden kannalta kannatettavana, että jälkihuollon ja aikuistumisen tuen yläikäraja lastensuojelulaissa ja kotoutumislaisissa lasketaan samalle tasolle. Tätä perustellaan sillä, että molemmissa kohderyhmissä, joita lakimuutokset koskevat, tuen tarpeet ja tilanteet voivat olla jossain määrin verrattavissa toisiinsa.

HE-luonnoksessa esitetty peruste on hyvin ongelmallinen. Jos tietyllä haavoittuvassa asemassa olevalla ryhmällä on tarve johonkin erityiseen palveluun, ei kyseisen palvelun poistamista voida perustella yhdenvertaisuudella. Palvelun poistamiseen saattaa olla syytä sellaisissa tilanteissa, jolloin esimerkiksi kyseinen palvelu on jäänyt tarpeettomaksi kyseisen ryhmän osalta.

Jokaisella on lakiin perustuva oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Suomen perustuslaki ja yhdenvertaisuuslaki sisältävät syrjinnän kiellon, jonka mukaan samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä ei saa kohdella keskenään eriarvoisesti ilman hyväksyttävää perustetta. Jälkihuollon

palveluiden piirissä olevien nuorten ja käsillä olevan esitysluonnoksen kohderyhmän tilanteet eivät ole suoraan verrannollisia toisiinsa. Käyttämällä HE -luonnoksessa esitetyllä tavalla argumenttina muodollista yhdenvertaisuutta oikeuksien heikentämisessä, päädyttäisiin lopulta siihen väärään johtopäätökseen, että millään haavoittuvassa asemassa olevalla ryhmällä ei ole mitään tilannekohtaista erityistä oikeutta palveluihin ja tukeen.

Se, että jokin ihmisryhmä on haavoittuvassa asemassa ei tarkoita sitä, että kyseinen ryhmä on haavoittuvassa asemassa samalla tavoin kuin kaikki muutkin haavoittuvassa asemassa olevat ja syrjinnälle alttiit ihmisryhmät. Palveluiden ja tuen tarpeet ovat erilaisista elämäntilanteista ja taustoista johtuen ryhmäkohtaisesti erilaisia. Se edellyttää säädösvalmistelussa laadukasta vaikutusten arviointia, joka ottaa huomioon kunkin ryhmän erityiset lähtökohdat ja tarpeet.

HE-luonnoksessa kyse on siis haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän perusoikeuksien heikennyksestä, eikä ikärajan laskua voida perustella vetoamalla yhdenvertaisuuteen. Lisäksi on otettava huomioon, että lastensuojelulain mukaiseen jälkihuollon ikärajan laskemiseen sisältyy selkeitä perusoikeuksien turvaamisen liittyviä ongelmia, josta syystä MLL ei lausunnossaan kannattanut ikärajan laskua (ks. MLL:n lausunto STM:lle lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskusta https://www.mll.fi/kannanotot-ja-lausunnot/mlln-lausunto-stmlle-lastensuojelun-jalkihuollon-ikarajan-laskusta/?post_date=20230913110619)

Esa Iivonen, johtava asiantuntija Kirsi Pollari, erityisasiantuntija

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Pollari Kirsi
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry