

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

-

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

-

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Esityksessä todetaan siinä olevan osaltaan kyse hallitusohjelman toimeenpanosta, jonka tavoitteena ovat taloudelliset säästöt ja maahanmuuttajien ja Suomessa pysyvästi oleskelevien sosiaaliturvan ja -etuuksien eriyttäminen, perustuslain reunaehdot huomioiden. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa ensinnäkin, että se ei kannata toimia, jotka lisäävät eriarvoisuutta Suomeen oleskeluluvan saaneiden ihmisten ja muiden Suomessa asuvien ihmisten välillä. Tällaiset esitykset ovat vaikeasti yhteensovittavissa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kanssa, sekä myös ristiriidassa perustuslakia konkretisoivan yhdenvertaisuuslain johtavien periaatteiden kanssa – julkisella vallalla on velvollisuus edistää eri vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuutta.

Tälläkin hetkellä käsittelyssä olevat useat eri lainmuutosesitykset asettavat käytännössä lisäedellytyksiä ja velvoitteita kotoutumiseen liittyen samalla kun kotoutumiseen käytettävissä olevia resursseja vähennetään. Parhaillaan lausuntokierroksella on muun muassa yleistukea koskeva esitys, jonka mukaan maahanmuuttajien kielitaidolla olisi jatkossa ratkaiseva merkitys yleistuen määrän osalta. Muun muassa kotoutumiskoulutuksien järjestämisestä vastaavat tahot ovat tuoneet yhdenvertaisuusvaltuutetulle esiin jo tehdyistä säästöistä ja rahoitusmallin muutoksista aiheutuneen muun muassa sen, että tarjolla olevat luku- ja kirjoitustaitokoulutukset ovat monin paikoin jo nyt sekä kestoaltaan, että määrältään riittämättömiä. On selvää, että tässäkin esityksessä tavoitellut säästöt tulevat aiheuttamaan lisähaasteita kotoutumisen edistämiseen. Julkilausuttu tavoite, jonka mukaan resurssien vähentämisellä todellisuudessa edistetään kotoutumista, on epärealistinen ja harhaanjohtava.

Valtuutetun käsityksen mukaan esitetyt muutokset käytännössä heikentäisivät maahan muuttaneen henkilön asemaa ja oikeuksia ilman, että muutoksia perustellaan riittävällä tavalla perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä perusteilla. Konkreettisin heikennysehdotus, jonka perustelut uupuvat, on (30 vuoden) ikärajan asettaminen liittyen kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen suorittamiseen siten, että kotoutumisasiakas saisi työttömyysetuutta. Jotta ehdotettu laissa säädetty erilainen kohtelu ei johtaisi yhdenvertaisuuslaissakin kiellettyyn syrjintään, tulisi sillä olla perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite, ja käytettyjen keinojen tulisi olla oikeasuhtaisia.

Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajien sosiaaliturvan ja -etuuksien alentaminen ei pitkällä aikavälillä edistä kotoutumista ja osallisuutta. Päinvastoin esimerkiksi pitkäaikaisen Tanskan maahanmuuttoa koskevan tutkimuksen mukaan maahanmuuttajakotitalouksien käytettävissä olevien tulojen supistuminen voi aiheuttaa monia ei-toivottuja sivuvaikutuksia, kuten rikollisuuden lisääntymistä (Jacob Nielsen Arendt, Christian Dustmann, and Hyejin Ku: Oxford Review of Economic Policy, Volume 38, Issue 3 (2022), Pages 531–556). Valtuutetun käsityksen mukaan esitetyt muutokset ja säästöt tosiasiaa heikentävät kotoutuja-asiakkaan asemaa sekä palveluja, mikä yhdessä muun muassa pysyviä oleskelulupia, kansalaisuuden saamista sekä sosiaaliturvaa ja etuuksia koskevien muutosten kanssa voi johtaa myös yhteiskunnallisen koheesion heikkenemiseen.

Koska esitys edellä todetulla tavalla vaikuttaa olevan vaikeasti yhteensovittavissa perustuslaillisen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, valtuutettu katsoo että esitys, mikäli se etenisi eduskunnan käsittelyyn ilman että näihin epäkohtiin puututaan, saatetaan myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

-

Muut huomiot

Kotoutumislain 68 § ei tule kumota: valmistelu riittämätöntä ja seurauksia ei ole arvioitu

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kotoutumislain 68 § ihmiskaupan uhriille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ei tule kumota. Esitysluonnoksen vakava puute on se, että esityksen vaikutuksia ihmiskaupan uhreihin, lapsiin, eri sukupuoliin, perus- ja ihmisoikeuksiin tai auttamisen rakenteeseen ei ole huomioitu eikä arvioitu.

Ihmiskaupan uhrit poikkeavat muista hallituksen esitysluonnoksen kohderyhmästä. Heidän oikeuksiaan säätelevät esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi. 68 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, mikä poikkeaa lain muusta soveltamisalasta.

Kotoutumislain 68 § kumoamista käsitellään esitysluonnoksessa norminpurkuna, ja rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Valtuutettu kannattaa hallinnollisen työn kriittistä arviointia, mutta kyseistä muutosta ei ole valmisteltu tai arvioitu riittävästi. Vaikutuksia on arvioitu ainoastaan hallintoon, mikä ohittaa korvauksilla olevan tosiasiallisen merkityksen palveluiden turvaamiseen ihmiskaupan uhreille. Korvaukset olleet kiinteä osa kokonaisuutta, jolle ihmiskaupan uhrien auttaminen Suomessa perustuu. Korvausten kumoaminen muuttaisi koko järjestelmää ja heikentäisi tällaisena toteutettuna ihmiskaupan vastaista työtä. Muutosta olisi tullut valmistella

ihmiskaupan uhreja auttavia tahoja, ml. hyvinvointialueita, etukäteen kuullen ja ottaen huomioon, mikä vaikutus korvauksilla on kokonaisuuteen.

Järjestelmä on palvellut sitä, että hyvinvointialue on voinut varmistaa ihmiskaupan uhrin tarveperustaisten palveluiden järjestämisen. Järjestelmä on turvannut, että alueet, joilla on tunnistettu muita alueita enemmän ihmiskaupan uhreja ja myös kuluja on syntynyt, ovat saaneet ne katettua. Alueet ovat voineet jättää pienistä kuluista korvaukset hakematta, mutta merkittävämpien kustannusten kattaminen on ollut tärkeää. Nykyinen järjestelmä on turvannut sitä, että hyvinvointialue voi saada korvauksia myös tilanteissa, joissa yllättäen alueella olisi isoja uhrimääriä. Hallinnollisen työn ohella olisi ehdottomasti tullut kuvata ja arvioida sitä hyötyä, mitä hyvinvointialueille on järjestelmästä koitunut.

Auttamisjärjestelmään ottamisen yksi keskeinen oikeusvaikutus on se, että uhrille tarjotuista palveluista voi hakea korvauksia, mikä on tosiasiallisesti turvannut erikoistuneen avun ja tuen järjestämistä. Muutoksella olisi todennäköisesti vaikutusta erikoistuneeseen apuun ja tukeen, joita uhrien olisi jatkossa hyvinvointialueilla mahdollista saada.

Hyvinvointialueiden kehitystyö ihmiskaupan uhrien auttamiseksi vaihtelee eikä kansallista ohjausta ole. Esitysluonnoksessa ei tuoda esiin, miten jatkossa turvattaisiin palvelut, joiden rakennetta muutettaisiin keskeisesti. Muutos auttamisen rakenteeseen voi myös heikentää uhrien tunnistamista ja ohjaamista auttamisjärjestelmään.

Ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin 11 artiklan 1 kohta velvoittaa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrin saavat erikoistunutta apua ja tukea. Muutosdirektiivin toimeenpanoa koskevan mietinnön mukaan erikoistuneen avun ja tuen käytännön järjestämisen turvaamisen kannalta merkityksellinen on kotoutumislain 68 §:n 1 momentti, jonka mukaan kunnalle ja hyvinvointialueelle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kotoutumislain 68 §:ä ei voi kumota ilman riittävää vaikutusarviointia ja mahdollisen korvaavan mekanismin laatimista. Tällä hetkellä korvausmekanismin avulla valtio kantaa viimekädessä vastuun siitä, että ihmiskaupan uhrin saavat ihmiskauppadirektiivin edellyttämän erikoistuneen avun ja tuen, jonka tarvitsevat toipuakseen. Hallituksen esitysluonnoksen seuraukset kohderyhmään ja ihmiskaupan uhrien auttamisen rakenteeseen ovat arvaamattomat. Valtuutettu katsoo, että ehdotetun muutoksen tekeminen nyt esitetyllä tavalla haittaisi ihmiskaupparikollisuuden tunnistamista ja ehkäisyä, sekä siihen puuttumista ja rikosvastuun toteutumista.

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Rundgren Joonas
Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Erityisasiantuntija