

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

-

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

-

Muut huomiot

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

EHDOTETUT MUUTOKSET

Esitysluonnoksen mukaan muutoksilla pyritään muuttamaan kotoutumisjärjestelmää velvoittavammaksi. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuutta uudistettaisiin ja sen rahoitus koottaisiin yhteen kanavaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja sisältöä uudistettaisiin ja työvoimaviranomaisen vastuulle säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestäminen.

Lisäksi esitysluonnokseen sisältyy ehdotus ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevan 68 §:n kumoamisesta, joskaan tätä muutosta ei mainita esityksen pääasiallista sisältöä tai tavoitteita kuvaavissa jaksoissa. Kumottavaksi esitetään myös pääsääntöisesti kiintiöpakolaisten vastaanottoon varautumisesta aiheutuneiden välttämättömien kustannusten korvaamista koskeva kotoutumislain 64 §.

Muutoksilla tavoitellaan aluksi 15 miljoonan euron säästöjä ja vuodesta 2027 lähtien 30 miljoonan euron lisäisiä säästöjä. Lisäksi esityksellä tavoitellaan 1,8 miljoonan euron säästöjä vuodesta 2027 alkaen alentamalla 18 vuotta täyttäneen henkilön laskennallista korvausta. Kyseessä on merkittävä säästökokonaisuus kotoutumiseen.

KOTOUTUMISLAIN 64 §:N KUMOAMINEN

Amnesty vastustaa kotoutumislain 64 §:n kumoamista. Kumoamisen myötä pääasiassa kiintiöpakolaisten vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita kustannuksia ei enää korvattaisi kunnille eli käytännössä kustannukset siirtyisivät valtiolta kunnille. Viime vuosina maksettujen korvausten määrä on ollut varsin maltillinen (0,6 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 1,35 miljoonaa euroa vuonna 2024).

Pakolaiskiintiö on YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n tukema, kestävä ja hallittu ratkaisu pakolaisten vastaanottamiseksi. Pakolaiskiintiössä tulijat valitaan etukäteen huolellisesti ja ihmiset siirretään järjestelmällisesti pakolaisleireiltä turvallisiin maihin ja heidän kotoutumisestaan huolehditaan.

Kiintiöpakolaisten vastaanotto on keino, jolla Suomi ja vastaanottavat kunnat edistävät ihmisoikeuksien toteutumista. Kuluvalle vaalikaudella pakolaiskiintiötä on leikattu merkittävästi. Varautumiskorvausten lakkauttaminen vaikuttaisi kielteisesti kuntien edellytyksiin vastaanottaa kiintiöpakolaisia. Käytännössä kyseessä on kustannusten siirto kunnille. Sillä olisi pidemmällä aikavälillä kielteinen vaikutus kiintiöpakolaisjärjestelmän kestävyYTEEN Suomessa.

Esitysluonnoksen mukaan osa kunnista on pitänyt korvausaikaa liian lyhyenä. Amnesty kannattaa nykyisen korvausjärjestelmän kehittämistä vastaamaan paremmin vastaanottavien kuntien tarpeisiin.

KOTOUTUMISLAIN 68 §:N KUMOAMINEN

Amnesty ei kannata kotoutumislain 68 §:n kumoamista. Jatkossa ihmiskaupan uhreille annettavien palveluiden ja tukitoimien rahoitus olisi osa hyvinvointialueiden yleisrahoitusta. Esitysluonnoksen mukaan (s. 117–118) ihmiskaupan uhreille annettujen palveluiden ja tukitoimenpiteiden korvausten

kumoamisella ei arvioida olevan vaikutuksia ihmiskaupan uhreihin, koska hyvinvointialueilla ja kunnilla olisi jatkossakin velvollisuus järjestää tarvittavat palvelut.

Muutosesityksestä ei ole tehty lainkaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, mitä voi pitää moitittavana, kun kyseessä on erityisen haavoittuvassa asemassa olevaan ihmisryhmään kohdistuva muutos.

Ihmiskaupan uhrien kuntoutuminen edellyttää pitkäkestoista ja erikoistunutta tukea, jota hyvinvointialueet ja vähemmässä määrin kunnat eivät välttämättä kykene takaamaan riittävällä tavalla ilman erillistä korvausjärjestelmää. Esitysluonnoksen mukaan (s. 175) ihmiskaupan uhreihin liittyvät kustannukset hyvinvointialueille ovat syntyvät pääasiassa psykiatrian, terapian, lastensuojelun ja sosiaalityön kustannuksista. Nykyinen järjestelmä on perusteltu ja turvaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tarvitsemien palveluiden saatavuuden. Nykyjärjestelmän hallinnointia on mahdollista kehittää ilman, että korvausjärjestelmä romutetaan.

YHDENVERTAISUUS JA ALUEELLINEN ERIARVOISUUS

Esitysluonnoksen mukaan kotoutumiskoulutuksen, lukutaitokoulutuksen ja muiden palvelujen rahoitus siirrettäisiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Kunnilla olisi laaja harkintavalta palvelujen järjestämisessä muun muassa laajuuden ja resursoinnin osalta. Palvelujen saatavuus voi vaihdella huomattavasti kuntien välillä, mikä voi heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti pienissä kunnissa tai kunnissa, joissa vieraskielisiä on vähän. Alueellinen vaihtelu voi puolestaan johtaa siihen, että maahanmuuttaneiden tosiasialliset mahdollisuudet kotoutua eivät ole yhdenvertaiset.

Suunniteltujen säästöjen vuoksi palvelujen laatu ja saatavuus voivat heikentyä, jolloin marginalisoidussa tai syrjinnälle alttiissa asemassa olevat maahanmuuttaneet eivät saisi riittävää tukea, vaikka heidän kotoutumistarpeensa ovat usein muita suuremmat. Mikäli koulutuspolut eivät ole joustavia, huomioi riittävän hyvin yksilöllisiä tarpeita tai ole riittävän tuettuja, voi syrjäytymisriski kasvaa. Se ei olisi tarkoituksenmukaista yksilön eikä yhteiskunnan kannalta.

SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

Amnesty vastustaa ehdotettua ikärajaa perusopetuksen saannille. Jatkossa aikuisten perusopetus tuettuna kotoutumistoimena rajattaisiin pääsääntöisesti alle 30-vuotiaille. Tätä vanhemmat maahanmuuttaneet voisivat saada perusopetusta vain perustellusta syystä, joiksi mainitaan vain raskaus- tai vanhempainvapaa. Esitysluonnoksessa mainitaan, että aikuisten perusopetukseen voisi jatkossa hakeutua jollakin toisella etuudella tai toimeentulolla, kuten opintotuella.

Esitysluonnoksessa viitataan siihen, että tämän ikäryhmän perusopetukseen osallistuminen vähenisi jatkossa, sillä nykyinen kotoutumislain mukainen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna on ”houkuttelevampi”. Houkuttelevuuden sijaan kyse lienee riittävän toimeentulon saamisesta. Ehdotetulla muutoksella arvioidaan saatavan vuosittain kasvavat säästöt siten, että vuonna 2032 säästöt olisivat 6,46 miljoonaa euroa.

Oikeus saada perusopetusta on PL 16 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu perusoikeus. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarkkaan ikärajaan perustuvaa sääntelyä perusoikeusherkkänä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen (PeVL 44/2010 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunta on tiivistänyt ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyden siten, että huomioon on otettava ensinnäkin perusoikeusjärjestelmä, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL, 57/2016 vp, s. 3, PeVL 44/2010 vp, s. 6/II).

Valittu ikäraja, 30 vuotta, vaikuttaa melko sattumanvaraisesti määritellyltä. Esitysluonnoksessa ikärajan asettamista 30 ikävuoteen ei juurikaan perustella, todetaan lähinnä, että (s. 184–185) “[e]hdotetulla ikärajalla pyritään edistämään työttömän työllistymistä, ja siten ikärajan asettamisen nähtäisiin olevan sopusoinnussa sekä sivistyksellisten oikeuksien että työllä, ammatilla tai elinkeinolla hankittuun toimeentuloon koskevien perusoikeuksien kanssa.” Amnesty katsoo, että esitetty muutos on ristiriidassa näiden oikeuksien ja yhdenvertaisuusvelvoitteiden kanssa.

Amnesty katsoo, että esitettyjen muutosten myötä 30 ikävuotta vanhemmat maahanmuuttaneet voisivat jäädä väliinpuotoajaryhmäksi ilman mahdollisuutta suorittaa perusopetusta, mikä heikentäisi yhdenvertaisuuden ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista sekä myöhempää kouluttautumista ja työllistymistä.

KOTOUTUMISEN VELVOITTAVUUDEN LISÄÄMINEN

Kotoutumisen velvoittavuuden lisääminen on selostettu esitysluonnoksessa varsin epäselvästi. Pääasiassa velvoitteet ja sanktiot syntyvät muista laeista, kuten yleistukilaista ja toimeentulotukilaista sekä valmisteilla olevasta esityksestä kotoutumistuesta. Lausuttavana olevasta esitysluonnoksesta saa käsityksen, että muutoksilla on pääsääntöisesti tarkoitus lisätä maahanmuuttaneiden tietoisuutta velvoitteista ja kotoutujien omasta vastuusta kotoutumisestaan.

Yleisesti ottaen velvoitteiden lisäämisessä on varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja että velvoitteet ovat kohtuullisia ja noudatettavissa eri elämäntilanteissa oleville ihmisille. Velvoitteiden ja sanktioiden asettamisessa on turvattava marginalisoidussa ja syrjinnälle alttiissa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutuminen. Sanktioiden lapsivaikutukset on selvitettävä ja lapsen edun toteutuminen on turvattava kaikissa tilanteissa.

AMNESTYN SUOSITUKSET ESITYKSEN JATKOVALMISTELUUN

Amnesty esittää ehdotetun perusopetuksen saannin ikärajan poistamista sekä 64 §:n ja 69 §:n kumoamisen hylkäämistä.

Muutosesityksiä koskevaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia on täydennettävä huomioimaan esitettyjen muutosten vaikutuksia marginalisoidussa ja syrjinnälle alttiissa asemassa oleviin ihmisryhmiin.

Hallitus katsoo, ettei esitykseen sisälly mitään sellaista, mitä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Amnesty suosittaa, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin huomioiden erityisesti ihmiskaupan uhrin, kiintiöpakolaiset sekä muut marginalisoidussa ja syrjinnälle alttiissa asemassa olevat ihmisryhmät.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto