

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Ruotsinkielinen kotoutuminen:

Esityksessä ehdotetaan toimia, joiden on tarkoitus edistää kotoutumista myös ruotsin kielellä. Maahanmuuttajiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa osiossa todetaan, että jos kotoutumisvaiheen jälkeen ei olisi tarjolla muita palveluita, kuten jatkokoulutuksia tai työllistymistä tukevia palveluita ruotsiksi, voi henkilön kotoutuminen ja työllistyminen ruotsiksi vaikeutua.

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota kielilakiin, jonka mukaan valtion viranomaisessa sekä kaksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Oikeus ei ole sidottu esimerkiksi henkilön kansallisuuteen. Vastaavasti viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Toki käytännössä ruotsinkielisten viranomaispalveluiden toteuttamisessa on todettu haasteita, mikä tuodaan esiin myös muun muassa viimeisimmässä kielikertomuksessa (Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2025, annettu 15.1.2026).

Perusopetuksen rajoittaminen yli 30-vuotiaille:

Esitysluonnoksessa omaehtoisina opintoina tuettavan aikuisten perusopetuksen tukemisen yläikärajaksi ehdotetaan asetettavaksi alle 30-vuoden yläikäraja. Tulijoiden, jotka ovat 30-vuotiaita tai sitä vanhempia ohjattaisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen, josta päättää työvoimaviranomainen. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ikärajan asettaminen koskisi vuosittain noin 175 uutta kotoutuja-asiakasta. Ikärajan

asettamista perustellaan työvoimapolitiittisesti, mutta sillä pyritään myös säästöihin. Lainvalmistelija itse toteaa laadittuun arvioon säästöistä ja osallistujamääristä liittyvän epävarmuuksia ja oletuksia. Ehdotuksen mukaan työvoimaviranomainen voisi poiketa 30 vuoden yläikärajasta perustellusta syystä.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 16 §:n 1 momentin virke perustaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen (ks. esim. PeVL 59/2010 vp, s. 5 ja PeVL 43/2020 vp sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto EOAK/7324/2020). Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Edelleen julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §).

Asiassa on arvioitava, ovatko ehdotetut perusoikeusrajoitukset välttämättömiä ja tehokkaita hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat mm. vaatimukset lailla säätämisestä, rajoituksen suhteellisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2–3, PeVL 67/2014 vp, s.11/I ja PeVL 4(6)40/2014 vp, s. 6/ II). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 32/2022 vp, kappale 5; PeVM 11/2009 vp, s. 2; PeVL 60/2002 vp, s. 4; PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilainen kohtelu voi olla sallittua, jos taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, mutta erityisesti nimenomaisesti kiellettyjen erotteluperusteiden osalta perusteluille asetetaan korkeat vaatimukset (PeVL 4/2016 vp, PeVL 37/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.). Lainsäädännössä määriteltävien ikärajojen asettamista tulee harkita tarkoin.

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, ja vähemmän rajoittavat keinot on arvioitava (ks. esim. PeVL 19/2022 vp, s. 5).

Maksuttoman oikeuden perusopetukseen ollessa perusoikeus ja iän ollessa yksi syrjintäperuste, ikään pohjautuva maksuttoman perusopetuksen rajaaminen tulee perustella perusoikeuksien yleisten perusoikeusrajoitusedellytysten mukaisesti. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu edellä mainittuja perusoikeusrajoituksia suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

Edelleen oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa olisi syytä määritellä tarkemmin ne tilanteet, joissa työvoimaviranomainen voisi poiketa mahdollisesta 30 vuoden yläikärajasta.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Ahvenanmaata koskeva rahoitus:

Kotoutumisen edistäminen on Ahvenanmaalla maakuntaviranomaisten ja sikäläisten kuntien maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien edistämistehtävien osalta, maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva asia. Tältä osin on voimassa maakuntalaki kotoutumisen edistämisestä maakunnassa. Eräistä valtakunnan toimivaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan mukaan ulkomaalaislainsäädäntöön kuuluvista kuluista, maakunnan terveydenhuolto ja kunnat ovat kuitenkin voimassa olevan kotoutumislain nojalla saaneet valtiolta korvauksia. Näistä vastaavista valtakunnan toimivaltaan kuuluvista korvauksista on tarpeen huolehtia jatkossakin.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Kotoutumisen velvoittavuus:

Kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (681/2023) kaavaillaan lisättäväksi uusi 1 a §, jossa säädettäisiin kotoutumisen velvoittavuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan maahanmuuttajalla olisi velvollisuus edistää kotoutumistaan ja työllistymistään. Maahanmuuttajan olisi hakeuduttava ja osallistuttava tässä laissa tarkoitettuihin kotoutumista edistäviin palveluihin tässä laissa säädetyllä tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä säädetään lain 24 §:ssä.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 151) todetaan, että maahanmuuttajan velvollisuudella edistää kotoutumistaan ja työllistymistään tarkoitettaisiin esimerkiksi maahanmuuttajan velvollisuutta omatoimisesti ja aktiivisesti edistää kotoutumistaan ja työllistymistään esimerkiksi selvittämällä työllistymismahdollisuuksiaan jo koulutuksen aikana nykytilaa vastaavasti. Lisäksi voitaisiin kannustaa kotoutuja-asiakasta hyödyntämään suomen tai ruotsin kielen

itseopiskelumahdollisuuksia ja -materiaaleja kotoutumiskoulutuksen ohella. Kotoutuja-asiakas voitaisiin ohjata myös hakeutumaan omatoimisesti paikalliseen harrastus-, järjestö- ja yhdistystoimintaan, jossa on mahdollista kehittää suomen tai ruotsin taitoa ja muita kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä. Lisäksi maahanmuuttajan olisi hakeuduttava ja osallistuttava kotoutumislaisissa tarkoitettuihin kotoutumista edistäviin palveluihin kotoutumislaisissa säädetyllä tavalla. Pykälän 2 momentin todetaan olevan informatiivinen viittaussäännös.

Maahanmuuttajalla tarkoitetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 5 §:ssä olevan määritelmän mukaan Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti. Tätä määritelmää ei lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ehdoteta muutettavaksi.

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että kaavaillon 1 a §:n perusteluissa puhutaan niin velvoittamisesta, kannustamisesta, kuin ohjaamisestakin. Jos säännöksen tarkoitus on nimenomaisesti olla velvoittava, niin sen tulkinta muodostuu epäselvemmäksi, jos sääntelyä perusteluissa pidetään samalla myös ei-velvoittavana. Esityksen jatkovalmistelussa olisi tämän vuoksi perusteltua terävöittää, onko säännöksen lopulta tarkoitus olla velvoittava, ja minkä suhteen.

Oikeusministeriö kiinnittää toisaalta huomiota kaavaillon 1 a §:n sanamuotoon sen osalta, että se koskisi kaikkia asianomaisen lain piirissä olevia maahanmuuttajia. Nähtävästi velvoite koskisi tällöin lain soveltamisalan perusteella esimerkiksi itsensä työllistänyttä maahanmuuttajaa.

Esitysluonnoksen perusteella keskeisenä tavoitteena olisi parantaa maahanmuuttajien työllistymistä (s. 78). Sikäli kuin 1 a §:n tarkoituksena olisi nimenomaisesti tukea esimerkiksi työllistymistä tietyillä velvoitteilla, olisi säännöstä perusteltua tarkentaa sen osalta, että velvoitteen täyttäminen muodostaa edellytyksen jonkun tuen saamisen suhteen.

Kotoutumisen osalta lain 5 §:ssä olevaa määritelmää muutettaisiin niin, että sen mukaan kotouttamisella tarkoitettaisiin maahanmuuttajan omaan vastuuseen painottuvaa yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan kielitaito, työelämävalmiudet ja muu työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittava osaaminen kehittyvät sekä yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja osallisuus yhteiskunnassa lisääntyy. Määritelmän perusteella kotouttamisella tarkoitettaisiin henkilön oma-aloitteista toimintaa osallistumalla tarjottuihin palveluihin ja siinä suhteessa se vaikuttaisi olevan ristiriidassa suhteessa kaavailtuun 1 a §:ään, jonka sanamuodon perusteella kotouttamisen edistäminen olisi velvoittavaa. Jos kotouttamiseen liittyvät toimenpiteet perustuvat 5 §:n määritelmän mukaisesti lähtökohtaisesti henkilön oma-aloitteiseen toimintaan, esityksen jatkovalmistelussa olisi tällöin perusteltua tarkistaa kaavaillon 1 a §:n sisältöä.

Oikeusministeriö kiinnittää kotoutumisen velvoittavuuden osalta huomiota myös siihen seikkaan, että jos velvoitteen toteuttaminen ei liity suoranaisesti jonkin etuuden saamiseen, kuten lain 24 §:n 5 momentissa viitataan, velvoite saavuttaa merkitystä yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta.

Tällöin oikeusministeriön mielestä esityksen suhdetta yksilön itsemääräämisoikeuteen olisi perusteltua käsitellä esityksessä ja arvioida missä määrin ehdotettu olisi itsemääräämisoikeuden rajoittamista ja jos olisi, täyttyisivätkö tällöin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Jos kaavaillon 1 a §:n 1 momentin velvoittavuus puolestaan tyhjentyy 2 momentissa viitattuun sääntelyyn, niin nähtävästi 1 a §:llä ei varsinaisesti voi nähdä olevan itsenäistä oikeudellista merkitystä. Tällöin olisi sääntelyn selkeyden näkökulmasta syytä harkita 1 a §:n jättämistä pois esityksestä.

Hyvien väestösuhteiden edistämisen poistaminen laista:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi nykyisin tarkoitus edistää hyviä väestösuhteita (1 § 6 momentti), hyvien väestösuhteiden määritelmä (5 § 18 momentti) ja niiden edistämiseen liittyvät viranomaisvastuut (51 § 1 ja 3 momentit sekä 55 § 1 ja 9 momentti). Esitysluonnoksessa kumoaminen perustellaan lakimuutoksen painopisteen siirtymisellä yksilökeskeiseen viitekehykseen, jossa kotoutuminen nähtäisiin erityisesti maahanmuuttajan oman vastuun kautta määrittyvänä, velvoittavana prosessina. Tällöin yhteiskunnan vastaanottavuuteen liittyviä, kotoutumista mahdollistavia elementtejä ei enää sisällytettäisi lain tarkoitukseen sellaisenaan, vaan niiden katsottaisiin kuuluvan kotoutumisen yleisemmin tunnettuun määritelmään ja toisaalta toteutuvan muun lainsäädännön kautta, jonka vuoksi niitä ei olisi tarpeen mainita erikseen lain tarkoituksessa (s. 115).

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että esityksessä mainittua ”kotoutumisen yleisemmin tunnettua määritelmää” ei ole esityksessä annettu, mahdollistaen hyvin erilaiset tulkinnat siitä, mitä kotoutumisella tarkoitetaan ja miten hyvien väestösuhteiden edistämistä jatkossa toteutetaan.

Lakiesityksen mahdolliset negatiiviset vaikutukset väestösuhteisiin on huomioitu esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin (4.2.3.6) yhteydessä. Esitysluonnoksessa todetaan, että maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutuminen arjessa riippuu pitkälti paikallisten hyvien väestösuhteiden toteutumisesta. Maahanmuuttajien palveluihin vaikuttavat lakimuutokset, hyvien väestösuhteiden mainintojen kumoaminen laista ja muutoksiin liittyvä julkinen keskustelu voivat heijastua siihen, miten maahanmuuttajiin suhtaudutaan ja heistä puhutaan (s. 128).

Oikeusministeriö tuo tässä yhteydessä esiin hyvien väestösuhteiden tukemisen vaikutukset kotoutumisprosessissa, jotka eivät rajoitu yksittäisiin palveluihin, vaan ne ulottuvat kotoutumisen rakenteisiin. Tutkimukset osoittavat, että hyvät väestösuhteet ja kuulumisen tunne edistävät kotoutumista, kun yksilö kiinnittyy sekä sosiaalisesti että kulttuurisesti yhteiskuntaan (ks. esim. Lötjönen, K., Farahani, H., Martikainen, J., & Nissinen, M. (2025). Intergroup relations and dynamics of (dis)integration between youth with immigrant and non-immigrant origins: A scoping review. *Frontiers in Psychology*. Tai Egharevba, S. (2024). Migrants and integration: Is it towards a more pragmatic Finland? *SN Social Sciences*, 4, 227.). Tämä vähentää riskiä siitä, että kotoutuminen jää

muodolliseksi ilman aitoa osallisuutta. Vaikutus on erityisen merkittävä haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille sekä eri väestöryhmien väliseen vuorovaikutukseen.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi nykyisessä laissa kotoutumisen edistämiseksi (681/2023) määritelty työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä ohjata elinvoimakeskuksia ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä (51 § 2 momentti). Kuten esityksessä todetaan, valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14 §:n mukaan yhdenvertaisuus ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei sillä ole ohjaussuhdetta elinvoimakeskuksiin tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksiin, jolla se voisi antaa tehtäviä kyseisille viranomaisille. Kyseessä oleva, kumottavaksi esitetty momentti on nähty merkittäväksi keinoksi varmistaa hyvien väestösuhteiden edistäminen osana edellä mainittujen viranomaisten tekemää kotoutumistyötä.

Edellä mainittuun viitaten oikeusministeriö esittää harkittavaksi, onko tarkoituksenmukaista poistaa laista hyviä väestösuhteita koskevaa sääntelyä.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Kotouttamissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet ja kotoutumissuunnitelman sisältö:

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 18 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että sen mukaan yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa olisi otettava huomioon muiden muassa kotoutumisen yleiset velvollisuudet ja tavoitteet sekä lain tarkoitus. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 159) ei avata mitä nämä konkreettisemmin tarkoittaisivat säännöksen soveltamisen kannalta. Kuten oikeusministeriö jäljempänäkin toteaa, sääntely ei perustuslaista johtuvista syistä voi perustua siihen, että viranomainen ja yksilö sopivat, mitkä velvoitteet yksilöä koskevat, vaan velvoitteiden ja niiden velvoittavuuden tulee johtua suoraan laista. Oikeusministeriö pitää tavoitteiden asettamisen osalta myös epämääräisenä sitä, että siinä viitattaisiin lain tarkoitukseen. Lain soveltamisen kannalta olisi perusteltua, että tavoitteiden asettaminen perustuisi selkeisiin ja konkreettisiin tekijöihin, eikä hyvin tulkinnanvaraisiin oletuksiin kotoutumisen yleisistä velvollisuuksista ja lain tarkoituksesta.

Lain 19 §:ää muutettaisiin muun muassa siten, että sen mukaan kunnan ja maahanmuuttajan olisi sovittava kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan velvollisuuksista. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei tarkemmin avata, mitä mainittu velvollisuuksista sopiminen tarkoittaisi. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tämän vuoksi vaikuttaa perustuslain kannalta ristiriitaiselta, että viranomainen ja yksilö sopisivat siitä, mitä velvollisuuksia yksilöllä on. Velvollisuuden ja sen velvoittavuuden tulee ilmetä suoraan laista. Viranomaisen tulee tarvittaessa antaa neuvontaa laissa olevista velvollisuuksista. Tähän viittaa myös lain 14 §:n 2 momentin kaavailtu muuttaminen, jossa momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että ”Arvioinnissa maahanmuuttajan tietoon tuodaan kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet ja maahanmuuttajan velvollisuudet sekä ohjataan maahanmuuttajaa omatoimisuuteen ja ottamaan vastuuta omasta kotoutumisestaan ja työllistymisestään.”

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelussa velvollisuuksista sopiminen poistetaan säännöksestä.

Muut huomiot

Virkavastuu:

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 96 §:ään, jossa säädetään virkavastuusta, lisättäisiin maininta lukutaitokoulutuksesta. Lain 27 §:ssä säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestämisestä. Lukutaitokoulutuksen järjestäisi työvoimaviranomainen tai palveluntuottaja. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 192) todetaan, ettei lukutaitokoulutus ole julkinen hallintotehtävä.

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 92/2022 vp, s. 4), että tavanomaisesti virkavastuusta on kotoutumislain kaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Tähän viitataan myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 193).

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sikäli kuin lukutaitokoulutuksen ei katsota olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, virkavastuun ulottamista siihen harkittaisiin vielä esityksen jatkovalmistelussa.

Esityksen arviointia ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta:

Esityksellä kotoutumislain 68 § ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kumottaisiin kokonaisuudessaan norminpurkuna sekä hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanon tukena. Esityksellä ihmiskaupan uhrien auttamista turvannut erillinen rahoitus siirtyisi hyvinvointialueiden yleiseen rahoitukseen.

a) Esityksen vaikutukset ihmiskaupan uhrien asemaan ja ihmiskaupan torjuntaan

Esityksen vaikutuksia ihmiskaupan uhrien asemaan, heidän saamaansa apuun tai tukeen taikka laajemminkin ihmiskaupan torjuntaan ei ole arvioitu.

Esityksen valmistelun aikana ei valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin tietojen mukaan olla kuultu ihmiskaupan vastaisen työn toimijoita. Lainvalmistelun kuulemisopas (Valtioneuvoston julkaisu 2025:88) ohjeistaa, että kuulemista tulee tehdä jo ennen virallista lausuntokierrosta, sekä esivalmistelussa että perusvalmistelussa. Tarkoitus on varmistaa, että valmistelun tietopohja on riittävä ja että keskeiset näkökulmat tunnistetaan jo ennen lausuntomenettelyä.

Ylipäättään esityksen vaikutuksia on arvioitu vain talouden ja hallinnollisen taakan näkökulmasta ja vaikutusarviossa on sivuutettu sen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, lapsivaikutukset ja sukupuolivaikutukset.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta oleellista on, että ihmiskaupan uhrien korvaukset eroavat muista kotoutumislain mukaisista korvauksista henkilöpiirin näkökulmasta. Korvauksia voidaan maksaa kansalaisuudesta ja oleskelulupatyypistä riippumatta, jos henkilö on Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuudessa. Esityksen vaikutuksia ei ole arvioitu siitä näkökulmasta tulevatko kotikunnan omaavat jatkossa käytännössä saamaan heikoimmat palvelut kuin kotikunnattomat Auttamisjärjestelmän asiakkaat.

b) Kansainvälinen sääntely, EU-sääntely ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut

Vaikutuksia ei ole myöskään arvioitu suhteessa ihmiskaupan uhreja koskeviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kuten Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197) tai muutettuun EU:n ihmiskauppadirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1712 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta, joka on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 15.7.2026.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraa ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings; GRETA), joka on antanut Suomelle suosituksia, joista esitysluonnoksen sisällön kannalta keskeisiä ovat seuraavat.

GRETA on vuonna 2024 kolmannessa ja uusimmassa Suomea koskevassa raportissaan ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 43 ja 44/2012) täytäntöönpanosta Suomessa (GRETA(2024)06) katsonut, että Suomen viranomaisten tulisi edelleen kehittää ja vahvistaa ihmiskaupan uhreille tarjottavia auttamistoimia ja erityisesti muun muassa huolehtimalla ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän riittävistä taloudellisista ja henkilöresursseista sekä lisätä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä uhrien auttamispalvelujen laadun ja jatkuvuuden varmistamiseksi asuinpaikasta ja - asemasta riippumatta (raportin 201. kohta).

Myös edellisten valvontakierroksen suosituksissa maaliskuussa 2019 ja kesäkuussa 2015 GRETA on kehottanut Suomen viranomaisia ryhtymään toimiin varmistaakseen, että kaikki ihmiskaupan uhrit tunnistetaan uhreiksi ja että he pääsevät osallisiksi yleissopimuksella määrätystä apu- ja suojelutoimista. Molemmissa raporteissa GRETA myös viittaa siihen, että auttamisessa tulee

huomioida uhrien erityistarpeet ja turvata tietty vähimmäistaso kautta maan (vuosi 2019; kohta 131, vuosi 2015; kohta 162).

Ihmiskauppamuutosdirektiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrit saavat erikoistunutta apua ja tukea uhrikeskeistä ja sukupuoleen, vammaisuuteen ja lapsiin liittyvät näkökohdat huomioon ottavaa lähestymistapaa noudattaen ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen päättymisen jälkeen, jotta he voivat käyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU sekä tässä direktiivissä vahvistettuja oikeuksia.

Uutta muutosdirektiivissä on lisäedellytykset sille, että avun ja tuen tulee olla nimenomaan ”erikoistunutta” ja että lähestymistavan on oltava ”uhrikeskeinen ja sukupuoleen, vammaisuuteen ja lapsiin liittyvät näkökohdat huomioon ottava”.

Muutosdirektiivin johdanto-osan kappaleessa 18 täsmennetään kohdan velvoitteita muun muassa seuraavasti: ”Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että uhrit saavat apua riippumatta heidän kansallisuudestaan, kansalaisuudettomuudestaan, kansalaisuudestaan, asuinpaikastaan tai oleskeluasemastaan taikka heihin kohdistuneen hyväksikäytön muodosta”.

Oikeusministeriö asetti 14.1.2025 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia muutosdirektiivin täytäntöönpano edellyttää, ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmän tuli arvioida myös muutosten pääasialliset vaikutukset. Työryhmä julkaisi mietintönsä 3.10.2025. Mietinnössä käsitellään seikkaperäisesti velvollisuutta tarjota erikoistunutta apua ja tukea suhteessa Suomen lainsäädäntöön. Mietinnön mukaan:

”Kyseisen veloitteen kannalta erityisen olennainen on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja sitä koskeva lainsäädäntö.

Auttamisjärjestelmän voidaan siitä erityisesti vastaanottolain 33 §:ssä säädetyn perusteella katsoa tarjoavan ihmiskaupan uhreille erikoistunutta apua ja tukea ottaen huomioon, että kyse on nimenomaan kyseisen kohderyhmän auttamiseen tarkoitettua järjestelmästä, joka toimii myös asiantuntijaviranomaisena ja jossa on osaamista ja kokemusta juuri kyseisen henkilöryhmän auttamisesta ja tukemisesta ja jonka tehtävänä on joko itse järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille tai tehdä tämän auttamisessa yhteistyötä hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin tai HUS-yhtymän kanssa.

Merkityksellisenä voidaan pitää myös vastaanottolain 38 b §:ssä säädettyä muun muassa uhrin turvattomasta asemasta johtuvien erityistarpeiden huomioon ottamisesta auttamistoimia järjestettäessä.

Lisäksi 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.

Hyvinvointialueilla on sosiaali- ja terveydenhuollossa jossakin määrin tarjolla erikoistunutta apua ja tukea ihmiskaupan uhreille. Siltä osin kuin erikoistunutta apua ja tukea ei ole kyseisissä palveluissa tarjolla, oletetut ihmiskaupan uhrit voidaan tarvittaessa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollosta ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään erikoistuneen avun ja tuen saamiseksi.

Erikoistumista on toteutettu hyvinvointialueilla muun muassa palveluita organisoimalla sekä koulutus- ja kehittämistoimilla. Joillakin hyvinvointialueilla ihmiskaupan uhrien auttamista on keskitetty. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on käynnissä ”Aktiivinen toimijuus” -niminen hanke, jonka yhtenä osa-alueena kehitetään ihmiskaupan uhrien avunsaantia. Hankkeen osana edistetään myös hyvinvointialueiden ammattilaisten koulutusta ihmiskauppaa koskien. ”

Kansainvälisen sääntelyn ja EU-sääntelyn ohella olennaista vaikutusarviossa tulisi ottaa huomioon myös asiaa koskevat ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot. Nyt näin ei ole kuitenkaan tehty.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2019 ratkaisun (EOAK/3489/2017), jossa hän katsoi, että ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että

”ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu edellä selostettuun Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Ihmiskaupan uhri on oikeutettu täysimääräisesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa laissa tarkoitettuihin auttamistoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriksi joutumisen johdosta tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön perusteella.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta ei löydy asiakkaan tarpeeseen sopivia palveluja, voi asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestää muulla tavoin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön nojalla. Kuten apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan toteaa, kunta voi periä ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kuluja ELY-keskuksen kautta valtiolta, koska viime kädessä auttamisesta aiheutuneista kuluista vastaa valtio.”

c) Esityksen vaikutusten arviointia ihmiskaupan uhrien asemaan ja ihmiskaupan torjuntaan

Oikeuskansleri on antanut lausunnon koskien esitystä (OKV/3283/21/2025). Lausunnon mukaan:

"Esityksen mukaan kotoutumislain 68 § ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kumottaisiin. Pykälän kumoamisen myötä rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että ihmiskaupan uhrien auttamista turvannut rahoitus siirtyisi yleiseen rahoitukseen. Velvoitteita ohjeistaa tai kehittää ihmiskaupan uhrien auttamista ei ole esitysluonnoksessa käsitelty. Esitysluonnoksessa ei tuoda esille pykälän kumoamista nykytilan arvioinnissa eikä lain tavoitteissa. Keskeisissä ehdotuksissa s. 82 todetaan, että nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta luovutaan. Pykälän kumoaminen ei esitysluonnoksen mukaan toisi suoraa säästöä, sillä rahoitus siirrettäisiin hyvinvointialueille, mutta säästöä syntyisi hallinnollisen työn vähenemisestä.

Vaikutuksia ihmiskaupan uhriin sekä heidän saamaansa apuun ja tukeen tulisi tältä osin vielä arvioida. Esityksessä on 68 §:n osalta arvioitu vaikutuksia hallinnollisiin toimiin, mutta ei vaikutuksia maahanmuuttajiin, lapsiin ja sukupuoliin, tai perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Vaikutuksia kuitenkin oletettavasti olisi, koska esitetty muutos muuttaisi ihmiskaupan uhrien auttamisen systematiikkaa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen perusteita. Vaikutuksia ei ole arvioitu suhteessa ihmiskaupan uhreja koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien toteutumiseen. Korvausjärjestelmä turvaa oikeuksien toteutumisen valtionkorvausten mahdollistaessa järjestää erikoistunut apu ja tuki. Ihmiskaupan uhreilla on erityistarpeita verrattuna muihin kotoutumisasiakkaisiin, ja edelleen tarve uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettäviin toimenpiteisiin ja palveluihin. Esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, miten ihmiskaupan uhrien erityistarpeista johtuvien toimenpiteiden ja palveluiden järjestäminen jatkossa turvataan, jos rahoitus tulee vain yleisen rahoituksen kautta."

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo edellä todettuun viitaten, että esityksellä olisi käytännössä olennaisia vaikutuksia ihmiskaupan uhrien saamaan apuun ja tukeen sekä laajemmin ihmiskaupan torjunnan tehokkuuteen Suomessa.

"Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta" -julkaisun perusteella ihmiskaupan uhrit eivät saa tarvitsemaansa apua. Tämä korostaa korvausjärjestelmän merkitystä.

Ihmiskaupan uhreilla on erityistarpeita verrattuna muihin kotoutumisasiakkaisiin, ja edelleen tarve uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettäviin toimenpiteisiin ja palveluihin.

Kuten edellä on todettu, esityksessä ei ole tehty selkoa esityksen vaikutuksesta näihin tai siitä, miten ihmiskaupan uhrien erityistarpeista johtuvien toimenpiteiden ja palveluiden järjestäminen jatkossa

turvataan, jos rahoitus näihin tulee jatkossa vain yleisen rahoituksen kautta eikä rahoitusta ole turvattu esimerkiksi korvamerkityksellä.

Muutos ei siis olisi tekninen, vaan sillä tulisi olemaan käytännön vaikutusta siihen, miten ihmiskaupan uhrit käytännössä jatkossa hyvinvointialueilla tulisivat saamaan erikoistunutta apua ja tukea.

Kuten edellä ihmiskaupamuutosdirektiivin työryhmämietinnöstä käy ilmi, tällä hetkellä hyvinvointialueilla on sosiaali- ja terveydenhuollossa vain jossakin määrin tarjolla erikoistunutta apua ja tukea ihmiskaupan uhreille. Kyseisen velvoitteen kannalta erityisen olennainen on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja sitä koskeva lainsäädäntö. Lisäksi mietinnön mukaan erikoistuneen avun ja tuen käytännön järjestämisen turvaamisen kannalta merkityksellinen on nimenomaan nyt kumottavaksi esitetty 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.

Kuten oikeuskansleri on lausunnossaan todennut, esitys muuttaisi pysyvästi ihmiskaupan uhrien auttamisen systematiikkaa ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautumisen periaatteita. Jää epäselväksi, miten ihmiskaupan uhrien oikeus erikoistuneeseen apuun ja tukeen jatkossa yhdenvertaisesti hyvinvointialueilla ilman erilliskorvausta turvattaisiin tilanteessa, joissa jo lähtökohtaisesti hyvinvointialueilla arvioidaan olevan sosiaali- ja terveydenhuollossa vain jossakin määrin tarjolla erikoistunutta apua ja tukea ihmiskaupan uhreille.

Esityksessä tulisi tehdä selkoa myös sen vaikutuksista Auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön sekä yleisemmin ihmiskaupan torjuntaan, ilmituloon, rikosvastuun toteutumiseen. Ihmiskaupan uhrien saama erikoistunut, riittävä sekä ajantasainen apu ja tuki sujuvoittaa rikosprosessia, edistää ihmiskaupparikosten ilmituloa sekä ehkäisee uudelleen uhriksi joutumista.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Luhtasaari Mia
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto