



Eduskunnan hallintovaliokunnalle
18.4.2024

Asia: HE 21/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallintovaliokunnalle otsikon asiassa.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavan kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (voimaan 1.1.2025) sekä voimassa olevaa kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ja työttömyysturvalakia.

Keskeiset ehdotukset:

1. Kansainvälistä suojelua saaville ja eräille muille lain soveltamisalaan kuuluville ja heidän perheenjäsenilleen järjestettyjen palveluiden järjestämisestä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen korvausaikaa lyhennettäisiin.
2. Kunnan ja hyvinvointialueen työnjakoa kuntapaikalle ohjattavien henkilöiden vastaanotossa muutettaisiin.
3. Kunta tai työvoimaviranomainen voisi periä kotoutuja-asiakkaalta maksun käytämättä jätetystä palvelusta, jos siitä on aiheutunut kunnalle tai työvoimaviranomaiselle tulkitsemiskustannuksia.
4. Alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajaa laskettaisiin 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Voimassa olevaa kotoutumisen edistämisestä annettua lakia muutettaisiin siten, että aikuistumisen tuen yläikärajaa laskettaisiin edellä kuvatusti.

Pakolaisneuvonta keskittyy lausunnossaan näistä kohtiin 1, 3 ja 4.

Esityksen tavoitteena todetaan olevan julkisen talouden säästötavoitteet. **Kyseinen tavoite ei kuitenkaan Pakolaisneuvonnan arvion mukaan toteudu nyt esitettyjen muutosten myötä. Päinvastoin, toteutuessaan muutokset lisäävät hallinnollista taakkaa, lähinnä siirtävät kustannuksia valtiolta kunnille ja hyvinvointialueille sekä heikentävät kotoutumista.** Esimerkiksi lyhentämällä palvelujen laskennallista korvausaikaa kotoutumisen onnistumiseksi pidempää tukea tarvitsevien kotoutumisen viivästyminen tai estyminen tulee pidemmän päälle yhteiskunnalle hyvin kohdistettuja, yksilöllisiin tarpeisiin perustuvia kotoutumispalveluita paljon kalliimmaksi, erityisesti huomioiden vielä esimerkiksi syrjäytymisen ylisukupolviset vaikutukset.

Esityksessä arvioidaankin, että suorat vaikutukset erityisesti kuntien ja hyvinvointialueen talouteen ovat todennäköisesti kielteiset ja todetaan olevan mahdollista, että palveluita ei joko voida tai haluta merkittävästi karsia, sillä kotoutumisen alkuvaiheen palvelui-



den vähentäminen todennäköisesti vain lisäisi kustannuksia myöhemmin. Mikäli kuntien ja hyvinvointialueiden kustannukset kasvaisivat yhtä paljon kuin valtion maksamat korvaukset vähenevät, esityksellä ei varsinaisesti olisi julkistaloutta parantavia vaikutuksia, vaan kyse olisi ainoastaan kustannusten kohdistumisesta toisin. (s. 28).

Esityksen toisena tavoitteena todetaan olevan maahan muuttaneen oman vastuun korostaminen kotoutumisessa. On sinänsä ymmärrettävää, että myös maahan muuttaneelta edellytetään aktiivista toimintaa kotoutuakseen ja usein oman toimijuuden vahvistaminen edistääkin kotoutumista ja oman paikan löytämistä yhteiskunnassa. Tällaiseen tavoitteeseen ei kuitenkaan päästä kotoutumisen tukea vähentämällä ja maahan muuttanutta "rankaisemalla", mikä pikemmin viestittää haluttomuutta vastaanottaa maahan muuttanutta osaksi yhteiskuntaa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n jokaisen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto, joihin sisältyy tosiasiallinen, ei pelkkä muodollinen yhdenvertaisuus. Esitys johtaisi toteutuessaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden heikentymiseen vaikeuttamalla kotoutumista ja siihen tarpeellisten palveluiden saantia ja siten heikentämällä jo valmiiksi usein haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten ihmisten asemaa ja asettamalla näin heidät entistä eriarvoisempaan asemaan yhteiskunnassa suhteessa muihin, yhteiskuntaan jo valmiiksi integroituneisiin jäseniin.

On pidettävä myös äärimmäisen valitettavana, että lausuntokierroksella saatua palautetta ei ole asianmukaisesti huomioitu esitystä valmisteltaessa.

Esimerkiksi s. 56 - 57 todetaan, että enemmistö lausunnonantajista (mukaan lukien Pakolaisneuvonta) suhtautui kielteisesti laskennallisen korvauksen korvauksajan lyhentämiseen. Lausunnonantajat totesivat myös, että pakolaistaustaisten palvelutarve on haavoittuvana ryhmänä usein pidempi kuin kaksi vuotta. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin, että alkuvaiheen kotoutumispalveluihin panostaminen edistää maahan muuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä sekä ehkäisee palvelutarvetta muissa, kalliimmissa palveluissa. Tästä huolimatta laskennallisen korvauksajan lyhentämisestä ei ole luovuttu. Lausuntopalaute on ollut kriittistä useilta kohdin ja osoittaa osaltaan, että esityksellä on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia kotoutumiseen, minkä lisäksi edellä esitetysti tavoitellut säästötavoitteet eivät toteutuisi. Kyseisestä kritiikistä huolimatta esitystä ollaan antamassa ilman siihen tehtäviä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia.

Eri sidosryhmien kuulemisella edistetään avointa päätöksentekoa ja demokratiaa sekä turvataan perustuslain 2 §:ssä turvattu oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Kuulemisen ei tule olla näennäistä ja muodollista. Kuulemiskierros on tapa saada tietoa esimerkiksi ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, mikä mahdollistaa esitysluonnoksen jatkovalmistelun. Näin voidaan samalla saada tietoa siitä, onko ehdotettu sääntely ylipäänsä sopiva keino saavuttaa asetetut yhteiskuntapolittiset tavoitteet. Hallituksen esitykseen tulee myös kirjata avoimesti, millä perustein kuulemisessa esiin tulleita seikkoja on tai ei ole otettu huomioon (Kuulemisopas, 1.10 - 1.11). Kun kuulemista ja sen yhteydessä saatua palautetta ei ole käsillä olevassa esityksessä asianmukaisesti huomioitu, on eduskuntaan viety käsiteltäväksi lakiehdotus, joka on ristiriidassa asetettujen tavoitteiden kanssa.



2 Säännöskohtaiset huomiot

Laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023)

Tulkitsemismaksun periminen (32 a §)

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalle tai työvoimaviranomaiselle syntyneestä tulkkauksen kustannuksesta osa voitaisiin siirtää maahan muuttaneen tai kotoutuja-asiakkaan kustannettavaksi tilanteessa, jossa hän on jättänyt perusteettomasti saapumatta hänelle varattuun tapaamiseen eikä ole peruuttanut aikaa.

Lausuntopalautteen pohjalta säännöksen perusteluita on lisätty, mutta itse 32a §:n säännösehdotukseen ei ole tehty muutoksia asetuksenantovaltuutta lukuun ottamatta. Maksun saisi periä vain, jos sitä ei pidettäisi kohtuuttomana. Lisäksi edellytetään viranomaisen informointivelvollisuutta maksun perimismahdollisuudesta.

Kyseiset lisäperustelut ovat maahanmuuttaneiden oikeudenmukaisemman kohtelun osalta sinänsä parannus lausuntokierroksella olleeseen versioon verrattuna. Kyseinen säännösehdotus ei kuitenkaan ole sisällöllisesti muuttunut. Se on edelleen erittäin pitkä ja monimutkainen ja lisää hallinnollista taakkaa, kun asiakkaalle tulee hänelle ymmärrettävästi erikseen selvittää ennen tapaamista mahdollinen kustannusten siirto hänelle, mikäli paikalle ei saavuta. Pakolaisneuvonta huomauttaa myös, että hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus edellyttää, että asiakkaalle on lisäksi kerrottava, mitä voidaan pitää perusteltuina syinä olla saapumatta paikalle sekä velvollisuudesta toimittaa jälkikäteen selvitystä asiasta.

On lisäksi otettava huomioon, että maksun perimisessä on kyse valituskelpoisesta päätöksestä, mikä edellyttää esimerkiksi muutoksenhakuohjeen laatimista ja tiedoksiantoa. Kyse on yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä perustuslain 21 §:n tarkoittamassa merkityksessä, minkä lisäksi päätös maksun perimisestä perustuu laissa säädettyihin edellytyksiin, minkä vuoksi kyseessä ei ole puhtaasti esimerkiksi viranomaisen harkintaan perustuva etuus. Näin ollen on perusteltua ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden edellyttämää, että päätöksestä on mahdollisuus valittaa, kuten olisikin mahdollista (lain 95 §). Esitys kuitenkin tätä myötä lisää viranomaiskuluja myös tuomioistuimissa.

On lisäksi otettava huomioon, että perimispäätöksen tekemiseksi on viranomaisen velvollisuus varmistua siitä, että lain edellyttämällä tavalla asiakkaalle on ilmoitettu maksun perimismahdollisuudesta. Siten vaikka asiakkaalla olisi velvollisuus esittää selvitystä perustellusta poissaolosta, on myös viranomaisella asiassa velvollisuus esittää ne perusteet, joiden nojalla se katsoo omasta puolestaan laissa säädettyjen edellytysten täyttyvän maksun perimiselle.

Esityksestä jää myös edelleen epäselväksi, kuinka monessa tilanteessa tosiasiasa maahan muuttaneella ei olisi jotakin perusteltua syytä olla saapumatta tapaamiseen ja milloin maksun periminen asiakkaalta tosiasiasa aktualisoituisi ja mikä olisi tämän kustannussäästön suhde kaikkeen nyt esitettävään lisääntyneeseen hallinnolliseen taakkaan. Lausuntokierroksen yhteydessä tuotiin esiin, että tilanteet ovat harvinaisia ja maksun perimismahdollisuus luultavasti lisääisi kustannuksia enemmän kuin toisi niitä.

Esitys vaikuttaisi siten lähinnä lisäävän hallinnollista työtä ja hankaloittaisi haavoittuvassa asemassa olevien asemaa, kun he joutuisivat erikseen perustelemaan, miksi eivät jo-



honkin tapaamiseen ole pystyneet osallistumaan. He voivat lisäksi tarvita tulkkausta myös asian selvittämiseen, mikä osaltaan lisää kustannuksia.

On lisäksi huomautettava, että myös tilanteissa, joissa asiakkaalta päätetään periä maksu, on epävarmaa, pystyykö hän sitä kuitenkaan maksamaan. Esityksessä todetaan, että "on syytä huomioda arvioinnissa myös asiakkaan maksukyky". Jää epäselväksi, tarkoitetaanko tällä sitä, että kyseisessä tilanteessa maksun perimistä pidetään säännöksen tarkoittamalla tavalla kohtuuttomana. Asiaa tulisi eduskuntakäsittelyn aikana selvittää, sillä lain esityöt ohjaavat säännöksen tulkintaa.

Pakolaisneuvonta ei kannata ehdotusta tarpeettomana ja turhia kustannuksia lisäävänä ja katsoo, että säännösehdotuksesta tulisi luopua.

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki (34 §, 69 §)

Esityksessä esitetään muutettavaksi kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen ikärajaa 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen.

Ikärajan laskua perustellaan sillä, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen ikärajan laskemisen 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen toteutettaisiin vastaavasti kuin lastensuojelun mukaisen jälkihuollon ikärajan laskeminen. Jälkihuollon ja aikuistumisen tuen kohderyhmät ovat esityksen mukaan haavoittuvassa asemassa olevia nuoria, joiden tilanne ja tuen tarve voi olla *jossain määrin* verrattavissa keskenään. Tästä johtuen olisi yhdenvertaisuuden kannalta perusteltua, että jälkihuollon ja aikuistumisen tuen yläikäraja on lastensuojelulaissa ja kotoutumislaisissa sama.

Pakolaisneuvonta katsoo, että yksin, ilman vanhempiaan alaikäisinä tulleiden kotoutumisen tuesta ei tule leikata. Tavoitteena olevien säästöjen näkökulmasta ryhmä, johon leikkaus kohdistuu, on häviävän pieni, mutta yksilötasolla leikkauksen vaikutukset voivat olla hyvin kohtalokkaita. Varsinkin vasta vähän ennen täysi-ikäistymistään Suomeen tulleiden, lapsuudessaan ja nuoruudessaan hyvinkin traumaattisista kokemuksista selvinneet voivat tarvita tukea pitempään kotoutumisessaan mutta myös aikuiseksi kasvamisessaan.

Ainoastaan vastaava ikärajan lasku toisessa, eri asiaa säatelevässä lainsäädännössä ei ole asianmukainen peruste ikärajan laskulle. Vaikka jälkihuollon ja aikuistumisen tuen kohderyhmät ovat haavoittuvassa asemassa olevia nuoria, tulisi esittää miksi ylipäätään ikärajan lasku on ollut lastensuojelun jälkihuollonkaan osalta perusteltu. Nyt esityksessä viitataan ainoastaan aiempaan, aikuistumisen tuen ikärajan *nostoa* koskevaan hallituksen esitykseen ja lastensuojelulain muutokseen (s. 66), mitä ei ole pidettävä riittävänä. Viittaus jättää epäselväksi, miksi ikärajaa on tarkoituksenmukaista laskea.

Toiseksi esityksessä tuodaan nimenomaan esiin verrannollista asemaa vastaan puhuvia, ylempänä esitettyjä seikkoja vastaavia perusteita. Aikuistumisen tuen kohderyhmällä voi olla esityksen mukaan erityisiä haasteita johtuen alaikäisenä yksin maahan tulemisesta, kuten maahan muuttaneen asemasta johtuvaan suomen tai ruotsin kielen oppimiseen ja syrjäntäkokemuksiin, mahdollisiin traumataustoihin, Suomessa olevien sukulaisten ja muiden aikuiskontaktien puutteeseen. Nämä seikat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta pikemmin puoltavat ikärajan säilyttämistä. Nyt esityksessä todetaan, että "nämä tarpeet ja haasteet huomiodaan palveluiden järjestämisessä", mutta tukipalveluita tarjotaan vain tarpeen mukaan tälläkin hetkellä, ei automaattisesti kaikille alle 25-



vuotialle alaikäisinä yksintulleille. Tulisi voida esittää, miksi tällainen toteutusvaihtoehto on parempi kuin ylärajan säilyttäminen nykyisellään.

Tältä osin on myös merkittävä puute, ettei säätämisyjärjestysjaksossa käsitellä lainkaan perustuslakivaliokunnan lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskua koskevaa tuoretta lausuntoa PeVL 12/2023 vp, jonka mukaan kyseiseen esitykseen "ei sisältynyt kovinkaan täsmällistä arviota siitä, miten muu palvelujärjestelmä käytännössä kykenee vastaamaan erityisesti paljon ja vaativaa tukea tarvitsevien jälkihuollosta siirtyvien nuorten tarpeisiin, jos jälkihuollon ikärajaa alennetaan" ja että esityksessä "todetaan, että ehdotusta koskevan lausuntopalautteen mukaan aikuissosiaalityössä ei nyt kaikilla hyvinvointialueilla pystytä tarjoamaan nuorille yhtä vahvaa tukea kuin jälkihuollossa".

Mikäli tukea ei saa juuri tähän asiakasryhmään erikoistuneilta tahoilta, parhaimmassa tapauksessa toki nuoret saavat tarvitsemaansa tukea ns. normipalveluista esimerkiksi aikuissosiaalityöstä. Tällöin kuitenkin tavoiteltuja säästöjä ei synny ja jää epäselväksi, miksi muutos on siten tarpeen. Pahimmassa tapauksessa alaikäisinä yksintulleet maahanmuuttaneet kuitenkin putoavat yhteiskunnan palveluiden ulkopuolelle - pahimmillaan syrjäytyen yhteiskunnasta pysyvästi.

Myös muiden kuin Pakolaisneuvonnan antamat lausunnot ovat olleet ikärajan laskemisen osalta kriittisiä. Lausuntopalautteen perusteella on kuitenkin ainoastaan esitetty, että 2. lakiehdotukseen säädetään suojasäännös, jonka mukaan, jos kunta tai hyvinvointialue on ennen lain voimaantuloa antanut nuorelle, joka lain voimaantultua on 23-vuotias tai vanhempi, päätöksen 27 §:ssä tarkoitetusta tukitoimesta, on sen järjestettävä nuorelle tukitoimi päätöksen mukaisesti. "

Kyseinen suojasäännös ei ratkaise ikärajan laskusta seuraavia ongelmia, sillä säännös vaikuttaa vain osaan 23-vuotiaista tai vanhemmista nuorista.

Pakolaisneuvonta katsoo, että aikuistumisen tuen ikärajaa ei tule laskea ja ehdotuksesta tulisi luopua.

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)

Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki (27 §)

Esityksessä esitetään 1. lakiehdotuksen 34 §:ää vastaavasti, että myös voimassa olevan aikuistumisen tuen ikärajaa laskettaisiin 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen siten, että lapsi tai nuori voisi olla tukitoimenpiteiden piirissä, kunnes hän täyttää 23 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa.

Laki tulisi voimaan jo 1.7.2024 ilman siirtymäaikaa, eli muutaman kuukauden kuluttua, minkä todetaan voivan olla haastavaa niin alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten kuin lakia toimeenpanevien viranomaisten kannalta. Esityksessä esitetäänkin, että lakiehdotukseen lisättäisiin suojasäännös, jolla turvattaisiin niiden tukitoimien jatkuminen, joista on tehty päätös ennen lain voimaantuloa. Suojasäännöksen mukaisesti, jos kunta tai hyvinvointialue on ennen lain voimaantuloa antanut nuorelle, joka lain voimaantultua on 23-vuotias tai vanhempi, päätöksen 27 §:ssä tarkoitetusta tukitoimesta, on sen järjestettävä nuorelle tukitoimi päätöksen mukaisesti.

Kyseinen suojasäännös ei ratkaise ikärajan laskusta seuraavia ongelmia, sillä säännös vaikuttaa vain osaan 23-vuotiaista tai sitä vanhemmista nuorista.



Perustellumpaa olisi säilyttää ikäraja nykyisellään, 1. lakiehdotuksen 32 §:ssä edellä esitettyä vastaavasti. Tältä osin voidaan viitata Pakolaisneuvonnan kyseistä säännöstä koskeviin edellä esitettyihin huomioihin.

Laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen (61 ja 62 §)

Esityksessä esitetään, että kunnille ja hyvinvointialueille säädettyä laskennallisen korvauksen korvausaikaa lyhennettäisiin kolmesta vuodesta kahteen lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä, kohdalla. Kiintiöpakolaisista maksettava laskennallisten korvausten korvausaika esitetään vastaavasti lyhennettävän neljästä vuodesta kolmeen vuoteen.

Kuten jo edellä sekä lausuntokierroksella Pakolaisneuvonta on tuonut esiin, ehdotetun muutoksen myötä kotoutumista edistävien toimien kustannukset todennäköisesti siirtyvät vain aiempaa suuremmalta osin kunnille ja hyvinvointialueille. Vaihtoehtoisesti kansainvälistä suojelua saaneet, useimmiten pidempään tukea tarvitsevat vain siirtyvät kunnissa muiden kuin kotoutumiseen erikoistuneiden palveluiden piiriin, mikä ei toimien tehokkuutta ajatellen ole tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Mikäli kotoutumisen onnistumiseksi pidempää tukea tarvitsevat jäivät ilman tarvitsemaansa tukea, kotoutumisen viivästyminen tai estyminen tulee kallimmaksi kuin yksilöllisiin tarpeisiin perustuvien kotoutumispalveluiden tarjoaminen.

Valpuri Tarkka

Juristi, OTM
Pakolaisneuvonta ry