



LAPS/27/2024, 22.4.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

**Viite: Hallintovaliokunta tiistai 23.4.2024 klo 12.15 /
HE 21/2024 vp / Asiantuntijapyyntö**

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu pitää suunniteltuja muutoksia hyvin huolestuttavina, sillä ne heikentävät lapsen oikeuksia monin tavoin ja kohdistuvat erityisen haavoittuvassa asemassa olevaan lapsiryhmään.
- Laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen (2 vuotta/3 vuotta) voi heikentää lapsen oikeuksia tavalla, joka on ristiriidassa lapsen edun periaatteen sekä komitean suositusten kanssa, eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata sitä.
- Korvausajan lyhentäminen voi johtaa käytännössä siihen, että perheiden alaikäiset lapset toimivat asioimistilanteissa tulkkeina vastoin ohjeistuksia. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä.
- Tulkitsemiskustannusten siirtäminen tietyissä tilanteissa asiakkaan kannettavaksi sisältää riskin lapsiperheiden taloudellisen tilanteen vaikeutumisesta entisestään.
- Aikuistumisen tuen tulee kiinnittyä sen alkamisesta lähtien muihin palveluihin, kuten aikuissosiaalityöhön, sillä tuen päätyttyä nuoren aikuisen tukea tulee jatkaa tarvittaessa aikuisten palveluissa. Aikuistumisen tukea tulee kehittää sisällöllisesti, ja siihen tulee kohdentaa riittävät resurssit.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa aluksi, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan kaikissa lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi tällaisiin toimiin tulee ryhtyä mahdollisimman täysimääräisesti valtion käytettävissä olevien voimavarojen mukaan.

Lapsen oikeuksien sopimus huomioi siten valtion käytettävissä olevat resurssit, mutta asettaa lapsen edun etusijalle myös, kun tehdään talouden sopeuttamistoimia ja säästöpäätöksiä.

Sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin eikä sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.¹

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvin huolestuttavana nyt esitettävien, lasten asemaa ja oikeuksia merkittävästi heikentävien muutosten kohdentumista erityisen haavoittuvassa asemassa olevaan lapsiryhmään. Ulkomaalaistaustaisten perheiden sosioekonominen asema on suomalaistaustaisten lasten perheitä huomattavasti matalampi: ulkomaalaistaustainen lapsi asuu pienituloisessa perheessä neljä kertaa todennäköisemmin kuin suomalaistaustainen lapsi².

Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on osoittanut huolensa tämän lapsiryhmän oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Lapsiasiavaltuutettu haluaa muistuttaa hallintovaliokuntaa YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamista viimeisimmistä määräaikaissraportointiin liittyvistä päätelmistä ja suosituksista.³ Kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä komitea vaati Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin. Komitea kehotti myös varmistamaan, että kaikilla turvapaikkaa hakevilla ja tilapäistä suojelua



nauttivilla lapsilla, myös ilman huoltajaa maahan saapuneilla lapsilla, on mahdollisuus saada nopeasti kohtuuhintaisia ja hyvälaatuisia psykososiaalisia ja kotouttavia tukipalveluja sekä terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluja, mukaan lukien päivähoitopalvelut.

Komitea otti loppupäätelmissään kantaa myös lasten elintasoon Suomessa. Suomen tulisi tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla vammaisten lasten, turvapaikanhakijalasten ja laittomasti maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heille maksettavia sosiaaliturvaetuksia. Lukuisissa muissakin päätelmissään ja suosituksissaan komitea kiinnitti erityistä huomioita haavoittuvimmassa asemassa oleviin lapsiin mainiten erityisesti turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapset.

Laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että korvausajan lyhentäminen esitetyllä tavalla heikentäisi lasten oikeuksia tavalla, joka on ristiriidassa lapsen edun periaatteen sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten kanssa, eikä pidä korvausajan lyhentämistä hyväksyttävänä.

Hallituksen esityksen mukaan korvausajan lyhentäminen voisi ensinnäkin vähentää kotoutumista edistävän tuen järjestämistä varhaiskasvatuksessa, johon osallistumista maahanmuuttajataustaisten lasten osalta halutaan esityksen mukaan kuitenkin samanaikaisesti nostaa (s.37). **Esitys on tässä kohdin selkeässä ristiriidassa hallitusohjelman kirjauksen” [e]rityisiä toimia suunnataan maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisasteen nostamiseksi varhaiskasvatuksessa” kanssa.** Kuten hallitusohjelmassakin todetaan, varhaiskasvatus vahvistaa maahanmuuttajalasten suomen ja ruotsin kielen taitoa ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.⁴

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa sinänsä ehdotettua valtionosuusrahoitusta kotihoidon tukea saavien maahanmuuttajavanhempien kotoutumisen edistämiseen. Tuella mahdollistetaan esimerkiksi avoimen varhaiskasvatuksen järjestäminen kunnissa. Se ei kuitenkaan vertaudu sisällöltään ja vaikuttavuudeltaan kunnalliseen varhaiskasvatukseen, mikä tuodaan esityksessäkin selvästi esiin (s. 38–39).

Korvausajan lyhentämisellä olisi merkittäviä välillisiä vaikutuksia lapsiin, sillä ehdotettavat lakimuutokset vaikuttavat monella tavoin koko lapsiperheen elämään ja kotoutumiseen.



Esityksen mukaan riskinä on, että korvausajan lyhentyminen johtaisi kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamien kotoutumispalvelujen heikentymiseen (s. 33).

Lapsiasiavaltuutettu pitää kyseisen riskin toteutumista hyvin todennäköisenä.

Kuten esityksessäkin tutkimustietoon nojaten todetaan, palvelujen heikentyminen taas voisi hidastaa kotoutumista ja työllistymistä sekä vaikuttaa kielteisesti maahanmuuttaneiden taloudelliseen asemaan. Lapsivaikutusten arviointi -kohdassa todetaan, että vaikutukset vanhempien kotoutumiseen ja taloudelliseen aseman kehittymiseen voivat osaltaan lisätä heikoimmassa asemassa olevien perheiden lapsiperheköyhyyttä, ja siten heikentää esimerkiksi lasten mahdollisuuksia yhdenvertaiseen osallisuuteen.

Kompensoivana keinona mainitaan hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet parantaa lapsiperheiden toimeentuloa esimerkiksi nostamalla alle kolmivuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta sekä korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille. Arvioinnissa ei ole kuitenkaan tuotu esiin sitä, että hallitus on samaan aikaan päättänyt heikennyksistä yleiseen asumistukeen ja moniin muihin sosiaaliturvaetuuksiin, työttömyysturvan lapsikorostusten poistamisesta ja muista työttömyysturvan tiukennuksista sekä indeksikorotusten jäädyttämisestä. KELAn mukaan vieraskielisten henkilöiden osuus etuuksien saajissa korostuu työttömyysturvassa ja lapsiperhe-etuuksissa⁵. Mainitut lapsilisien korotukset korvaavat vain murto-osa näistä heikennyksistä lapsiperheiden toimeentuloon.

Kuten esityksen lapsivaikutusten arviointi -kohdassa todetaan, kotoutumistoimiin panostaminen on tutkitusti taloudellisesti kannattavaa. Ko. kohdassa mainitaan vanhempien kotoutumisen tuen myönteinen vaikutus lasten koulutus- ja työllisyyspolkuihin sekä poikien rikoksilla oireilun vähentämiseen. (s. 34) Alkuvaihe on kotoutumisen onnistumisen kannalta erityisen merkittävä. Maahanmuuttajilla on alkuvaiheessa usein korkea motivaatio kotoutumiseen ja työllistymiseen, mitä riittämätön tuen saanti voi syödä.

Kotoutumispalveluista säästäminen voi pahimmillaan johtaa palvelutarpeen kasvuun ja esimerkiksi kalliiden lastensuojelupalvelujen tarpeisiin. Tämä on ristiriidassa sekä esityksen säästötavoitteiden että hallitusohjelmassa esitetyn tavoitteen ”painopisteen siirto korjaavista palveluista kohti varhaisempaa tukea ja apua sekä ennaltaehkäisyä” kanssa. Ennen kaikkea tällainen kehitys olisi inhimillisesti kestäväntöntä.



Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan laskennallisten korvausten pidempi maksuaika mahdollistaisi myös joustavuuden, jota erityisesti lapsiperheiden yksilölliset ja muuttuvat tilanteet usein vaativat. Kotoutuminen on kaikki elämänalueet kattava prosessi, joka etenee eri tahtiin eri ihmisillä ja eri elämänalueilla⁶.

Korvausajan lyhentämisen vaikutus tulkitsemispalveluihin

Lapsiasiavaltuutettu haluaa tuoda hallintovaliokunnan tietoon huolensa suunniteltujen muutosten vaikutuksesta tulkitsemiskäytäntöihin. Esityksen mukaan laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen voi vaikuttaa kuntien halukkuuteen tarjota tulkitsemispalveluja korvausajan jälkeen, jolloin riskinä on tulkkien alikäyttö ja virheellisten päätösten lisääntyminen. Muutos voi toteutuessaan johtaa käytännössä myös siihen, että maahanmuuttaneiden perheiden alaikäiset lapset toimivat tulkkeina viranomaispalveluissa ja muissa asioimistilanteissa vastoin ohjeistuksia. (s. 38)

Kuten esityksessä todetaan, tulkkauspalvelujen saatavuuden heikentyessä ”lapsi joutuu ottamaan usein liikaa vastuuta ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden sekä altistua asioille tai tilanteille, jotka eivät ole lapsen edun mukaisia. Lasten oikeutta lapsuuteen on suojeltava, ja heidän yhdenvertaisuutensa on varmistettava. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti riippumatta heidän omasta tai vanhempiensa taustasta tai ominaisuuksista (2 artikla).”

Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan lapset joutuvat jo nykyisellään toimimaan liian usein tulkkeina vanhemmilleen. Sen sijaan, että näitä tilanteita tietoisesti lisätään, tulisi pyrkiä lisäämään tulkkauspalveluja ainakin niissä tilanteissa, joissa lapsi muutoin joutuisi toimimaan tulkkina. Samanaikaisesti tulee luonnollisesti panostaa myös maahanmuuttaneiden suomen tai ruotsin kielen koulutukseen.

Esityksen mukaan edellä mainittuja haitallisia seurauksia tulisi estää sillä, että huolehditaan kunnan ja hyvinvointialueen viranomaisten tulkkausosaamisesta ja –etiikasta tarkentamalla tulkkaukseen liittyvää ohjeistusta. Lapsiasiavaltuutettu ei suoraan kyseenalaista tavoitetta, mutta katsoo, että **riskit muutosten haitallisista vaikutuksista lapsiin ovat suuret eikä pelkkään ohjeistukseen nojaaminen ole riittävä toimi varmistamaan lasten oikeuksien toteutumista.**



Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauskustannuksesta

Lapsiperheiden toimeentulon kannalta vaikutusta on myös esityksellä siirtää tulkitsemiskustannukset tietyissä tilanteissa asiakkaan kannettavaksi. Kyse on tilanteista, joissa asiakas on ilman hyväksyttävää syytä ja varattua aikaa ennalta peruuttamatta jäänyt saapumatta vastaanotolle. Asiaa koskevan 32a §:n mukaan maksua ei kuitenkaan saisi periä alle 18-vuotialta. Lapsiasiavaltuutettu pitää alaikäisten rajaamista sanktiomaksun ulkopuolelle välttämättömänä.

Esitetyssä sanktiomaksussa on kyse näiden lapsiperheiden toimeentulon kannalta huomattavasta summasta (56,70 euroa). Lapsiperheköyhyyttä lisäävä riski tunnistetaankin hallituksen esityksessä (s. 38). On sinänsä positiivista, että säännöksestä kävisi selkeästi ilmi mahdollisuus poiketa sanktiomaksusta kohtuuttomuusharkinnan perusteella. Lapsiasiavaltuutettu pitää myös myönteisenä, että säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan nimenomaisesti lapsen edun huomioiminen osana kohtuullisuusarviointia. Sääntely sisältää kuitenkin laajaa harkintavaltaa ja käytännöt voivat pahimmillaan johtaa lapsiperheiden taloudellisiin ongelmiin, jotka heikentävät perheen lasten hyvinvointia. Lapsiasiavaltuutettu näkee riskinä myös houkutuksen turvautua sääntelyn tavoitteiden vastaisesti kaavamaisiin käytäntöihin, jolloin ei tosiasiallisesti huomioida jokaisen yksittäisen tilanteen erityispiirteitä. **Edellä mainituista syistä ja kun kyseessä on esityksen mukaan vielä käytännössä verrattain pienimuotoisesta ongelmasta, ei lapsiasiavaltuutettu kannata sanktiomaksun käyttöönottoa.**

Mikäli käyttämättä jääneistä tulkitsemiskustannuksista tullaan kuitenkin jatkossa perimään maksu asiakkaalta, on aina varmistuttava siitä, että asiakasta on informoitu asiasta ja asiakas on tosiasiallisesti ymmärtänyt asian sisällön. Tiedottamisen tärkeys korostuu kotoutumisen alkuvaiheessa, joihin myös suurin osa tulkitsemiskustannuksista kohdistuu.

Aikuistumisen tuen ikärajan laskeminen

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajaa esitetään laskettavaksi 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Kotoutumislain mukaisten tuesta maksettavien korvausten yläikärajaa laskettaisiin vastaavasti. Ehdotus noudattaa ikärajan osalta muutosta, joka on tehty lastensuojelun jälkihuollon osalta (laki lastensuojelulain muuttamisesta (1283/2023)). **Lapsiasiavaltuutettu suhtautui lastensuojelun jälkihuoltoa koskevaan**



esitykseen verrattain suopeasti, ja katsoo, että yksin maahan tulleiden aikuistumisen tuen rajaaminen voisi sinänsä olla vastaavasti perusteltua.

Lapsiasiavaltuutettu haluaa kuitenkin painottaa, että kuten esityksestä (s. 17) käy ilmi, ei ikärajan laskemisella arvioida saavutettavan kovin suuria säästöjä. Tosiasiallisesti riskinä on, että muutos aiheuttaa hyvinvointialueille lisäkustannuksia muun muassa aikuissosiaalityön, mielenterveyspalvelujen tai opiskelijahuoltopalvelujen tarpeen lisääntyessä, kun hyvinvointialueet eivät enää voisi hakea kotoutumislain mukaista erityiskorvausta näiden nuorten palveluista.

Lapsiasiavaltuutettu korosti lastensuojelun jälkihuollon muutoksessa tarvetta kehittää jälkihuoltoa sekä selvittää jälkihuollon vaikuttavuutta. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu totesi, että ”nuoren tarvitsema riittävä itsenäistymisen tuki voidaan toteuttaa 23 ikävuoteen mennessä, jos jälkihuollon toimenpiteet kohdennetaan kunkin nuoren kohdalla oikein ja vaikuttavasti. Jälkihuollon tulisi heti sen alettua kiinnittyä hyvinvointialueen muihin palveluihin, kuten aikuissosiaalityöhön, sillä jälkihuollon päätyttyä nuoren aikuisen tukea tulee jatkaa tarvittaessa aikuisten palveluissa. Tämä edellyttää niin jälkihuollon kuin nuorten aikuisten sosiaalityön sisällöllistä kehittämistä, riittävää resursointia ja saumatonta yhteistyötä”.⁷ Samat vaatimukset koskevat yksin maahan tulleeille suunnattua nuorten aikuistumisen tukea.

Lapsiasiavaltuutettu haluaa myös korostaa, että vaikka ehdotuksella on yhtäläisyyksiä lastensuojelun jälkihuoltoon monelta osin, voivat yksin maahan tulleen nuoren tilanne ja haasteet itsenäistymisessä olla myös hyvin erilaisia ja monimuotoisempia.⁸ Aikuistumisen tuen järjestämisessä on otettava huomioon nuorten yksilölliset ja erityiset tuen tarpeet. Rasismin ja syrjinnän kokemukset ovat ulkomaalaistaustaisten nuorten joukossa valitettavasti hyvin yleisiä⁹. Tuen tarvetta voi lisätä myös se, että alaikäisen yksin maahan tulleen tukena on ollut edustaja, jonka tehtävä lakkaa, kun edustettava täyttää 18 vuotta. Nuoret tarvitsevat edelleen apua muun muassa opintoihin, asumiseen ja toimeentuloon liittyen, mutta mahdollisesti myös psykososiaalista tukea tai tukea esimerkiksi perheenyhdistämiseen liittyen. Nuorten tuen tarvetta arvioitaessa on lisäksi huomioitava, että hallitusohjelman mukaisesti valmistelussa on useita perheenyhdistämisen edellytyksiä kiristäviä lakiesityksiä. On todennäköistä, että tulevaisuudessa yhä harvempi nuori saa elää perheensä kanssa, mikä korostaa yhteiskunnan antaman tuen merkitystä entisestään.



Lopuksi

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitettyjen muutosten taustalla olevat tavoitteet lisätä maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan ja asioidensa hoitamisesta sekä ohjata osallistumista suunniteltuihin palveluihin ovat tiettyyn pisteeseen asti hyväksyttäviä. Vaarana kuitenkin on, että ylimitoitettut vaatimukset aktiivisuudesta ja oman vastuun kantamisesta etenkin kotoutumisen alkuvaiheessa vaikeuttavat maahanmuuttajan kotoutumisprosessia ja johtavat ei-toivottuihin seuraamuksiin. Tällöin lopputuloksena voi olla heikko integroituminen, joka voi johtaa osattomuuden kokemuksiin, syrjäytymiseen, taloudelliseen ahdinkoon sekä muunlaiseen pahoinvointiin. Lapsiperheissä aikuisten epäonnistuneesta kotoutumisprosessista kärsivät aina myös lapset.

Jyväskylässä 22.4.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). CRC/C/GC/19., kohta 31. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

² Kototietokanta, lasten pienituloisuusaste, 2022.

³ YK:n lapsen oikeuksien komitea. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennessa raportista. CRC/C/FIN/CO/5-6. 2. kesäkuuta 2023. Verkossa https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.

⁴ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 81.

⁵ Ks. <https://www.kela.fi/henkiloaasiakkaat/5589213/maahanmuuttajataustaisten-saamissa-etuuksissa-korostuvat-lapsiperhe-etuudet-ja-ammattilisten-taitojen-hankkiminen>

⁶ Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023 - Näkökulmana väestösuhteet. TEM oppaat ja muut julkaisut 2024:1. Verkossa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165441/TEM_oppaat_1_2024_Kotoutumisen_kokonaiskatsaus_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷ Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveys-valiokunnalle hallituksen esityksestä laiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta. Verkossa: https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stv_he562023vp

⁸ Hirschovits-Gerz, T., Weckroth, N. & Heino, T. (toim.) (2022): Ikkuna aikuistumiseen: Selvitys lastensuojelun jälkihuollon ja ilman huoltajaa maahan alaikäisenä tulleiden nuorten tuesta ja palveluista. Verkossa <https://www.julkari.fi/handle/10024/144027>



⁹ <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/-/tuoreimmat-tutkimustulokset-korostavat-tarvetta-toimiarasismin-kitkemiseksi-ja-yhdenvertaisuuden-edistamiseksi>