

30.4.2026

YVV/948/2026

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tyv@eduskunta.fi

HE 74/2026 vp

## **Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamiseksi**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana, sekä maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) ja ulkomaalaislaissa (301/2004). Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muutoksista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa lausunnossaan, että kotoutumislain 68 §:ää ihmiskaupan uhreille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ei tule kumota. Lisäksi valtuutetun arvion mukaan esitetyt muutokset käytännössä heikentäisivät maahan muuttaneen henkilön asemaa ja oikeuksia ilman, että muutoksia perustellaan riittävällä tavalla perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä perusteilla.

Mikäli hallituksen esitys hyväksytään tällaisenaan yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kirjaa lausuntoonsa, että sosiaali- ja terveysministeriö velvoitetaan kehittämään hyvinvointialueille ihmiskaupan uhrien erikoistunutta apua ja tukea sekä seuraamaan, miten muutetun ihmiskauppadirektiivin edellyttämä erikoistunut apu toteutuu hyvinvointialueilla ja miten rahoitus kohdentuu ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

## **Kotoutumislain 68 § ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ei tule kumota**

Ihmiskaupan uhrit poikkeavat muista hallituksen esityksen kohderyhmästä. Heidän oikeuksiaan sääntelevät esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskauppaleyssopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi. Kotoutumislain 68 §:ää ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, mikä poikkeaa lain muusta soveltamisalasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksesta vakavan huolensa kotoutumislain 68 §:n kumoamista koskevan valmistelun ja vaikutusarvioinnin puutteellisuudesta. Hallituksen esityksen vaikutusarviointia on täydennetty, mutta se ei riitä korvaamaan asian puutteellista valmistelua. Muutosta valmistellessa ei ole kuultu ihmiskaupan uhreja auttavia tahoja, ml. hyvinvointialueita, eikä ole otettu huomioon, mikä vaikutus korvauksilla on kokonaisuuteen. Valmistelu ei ole ollut linjassa esimerkiksi lainvalmistelun kuulemisoppaan ohjeistuksen kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei hallituksen esitystä ole 68 § kumoamisen osalta valmisteltu riittävällä tietopohjalla.

Hallituksen esityksessä 68 § kumoamisen vaikutusten ohittaminen perustuu logiikkaan, että kotoutumislaisissa säädetään kustannusten korvaamisesta, ei ihmiskaupan uhrien palveluista tai toimenpiteistä. Korvauksen siirtämisellä hyvinvointialueiden yleiskatteeseen rahoitukseen ei olisi siten vaikutusta palveluiden järjestämistä vastuuseen, vaan hyvinvointialueet järjestäisivät jatkossakin palvelut henkilöiden tarpeen mukaisesti esimerkiksi vastaanottolain ja sosiaalihuoltolain perusteella. Esityksessä todetaan myös, ettei rahoitusmenetelmän muutoksella myöskään ole vaikutusta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaan tai siihen, millä perusteella henkilö otetaan auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, koska näistä perusteista ei säädetä kotoutumislaisissa.

Korvaukset ovat kiinteä osa kokonaisuutta, jolle ihmiskaupan uhrien auttaminen Suomessa perustuu. Niillä on tosiasiallisesti merkitystä palveluiden turvaamisessa ihmiskaupan uhreille, ottaen huomioon myös hyvinvointialueisiin kohdistuvat säästötoimenpiteet ja palveluiden saatavuuden. Hallituksen esityksen (s. 79) mukaan ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneita kustannuksia korvattiin vuonna 2023 yhteensä 262 074 euroa, vuonna 2024 yhteensä 618 803 euroa ja vuonna 2025 yhteensä 935 496 euroa. Korvausten osuus sosiaali- ja terveydenhuollon menoista on marginaalinen, mutta ne ovat mahdollistaneet haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille sellaisten palvelujen järjestämisen, joita ilman korvattavuutta ei kaikilla alueilla olisi toteutettu. Näitä ovat

esimerkiksi traumaterapia, turvallinen majoitus tilanteissa, joissa turvakodin lyhyt-aikainen kriisiluontoinen palvelu ei ole riittävä, muuttotuki turvallisemmalle alueelle sekä intensiivinen, toipumiseen tähtäävä sosiaalityö. Tämän osalta vaikutusarviointi on sivuutettu, eikä asiaa ole valmisteluvaiheessa valtuutetun käsityksen mukaan voitu selvittää asian vaatimalla tavalla kuulemisten puuttuessa. Korvauspykälän kumoaminen muuttaisi koko järjestelmää ja heikentäisi tällaisena toteutettuna ihmiskaupan vastaista työtä. Kyse ei ole siten hallinnollisesta taakasta ja normista, jolla ei olisi käytännön vaikutusta.

Ihmiskaupan vastaisen työn toimijat hyvinvointialueilta, muista viranomaisista ja järjestöistä ovat laajasti huolissaan kotoutumislain 68 § kumoamisen vaikutuksista ja ihmiskaupan uhrien palveluiden heikentymisestä. Huolia on esitetty lausunkierroksella mm. seuraavista seikoista:

- muutoksen vaikutukset ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen hyvinvointialueilla ja auttamisjärjestelmään ohjaamiseen sekä auttamisen ennakoitavuuteen,
- miten turvataan erityisen suojelun tarpeessa olevien, kuten alaikäisten tai vammaisten ihmiskaupan uhrien sekä uhrien lasten apu ja tuki,
- mitä rahoitusta jatkossa tosiasiallisesti kohdentuisi ihmiskaupan uhreille tarjottavaan erityiseen apuun ja tukeen,
- miten ihmiskaupan uhrin saavat käytännössä jatkossa hyvinvointialueilla erikoistunutta apua ja tukea,
- vaikutusten kohdentuminen eri tavoin eri hyvinvointialueisiin,
- miten yksittäinen hyvinvointialue pärjää tilanteessa, jossa lyhyessä ajassa voi tulla useita asiakkuuksia samaan rikoskokonaisuuteen liittyen, sekä mikä vaikutus tällä on rikosprosessien etenemiseen,
- muutoksen suhde Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, sen toimeenpanoa seuraavan asiantuntijaryhmä GRETAn Suomelle antamiin suosituksiin tai muutettuun EU:n ihmiskauppadirektiiviin,
- vaikutukset ihmiskaupan torjuntaan ja rikosoikeudellisen vastuun toteutumiseen esimerkiksi sitä kautta, miten uhreja jatkossa tunnistetaan ja tuetaan hyväksikäytöstä irtautumiseksi ja rikosprosessin aikana sekä
- vaikutukset Suomen ihmiskaupan vastaisen työn rakenteeseen ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Hallituksen esitys ei riittävällä tavalla huomioi auttamisen kokonaisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan tavasta, jolla on ohitettu uhrien kanssa työskentelevien tahojen näkemys siitä, että esityksellä on vaikutuksia nimenomaan ihmiskaupan uhreihin ja heidän palveluihinsa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää epäselvänä, täyttääkö Suomi muutetun ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan velvoitteita erikoistuneesta avusta ja tuesta tilanteessa, jossa kotoutumislain 68 § kumottaisiin eikä hyvinvointialueille ole erityistä velvoitetta tai ohjausta ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämisestä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että pelkkä peruspalveluiden olemassaolo ei täytä direktiivin velvoitteita. Hyvinvointialueiden kehitystyö ihmiskaupan uhrien auttamiseksi vaihtelee eikä kansallista ohjausta ole.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kotoutumislain 68 §:ä ei tule kumota ilman riittävää vaikutusarviointia ja korvaavan rahoitus- tai ohjausmekanismin laatimista. Tällä hetkellä korvausten avulla valtio kantaa viimekädessä vastuun siitä, että ihmiskaupan uhrin saavat ihmiskauppadirektiivin edellyttämän erikoistuneen avun ja tuen, jonka tarvitsevat toipuakseen. Hallituksen esityksen seuraukset kohderyhmään ja ihmiskaupan uhrien auttamisen rakenteeseen ovat arvaamattomat. Muutos todennäköisesti häiritsevästi myös ihmiskaupparikollisuuden tunnistamista ja ehkäisyä, sekä siihen puuttumista ja rikosvastuun toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että hallituksen esitystä muutetaan siten, että kotoutumislain 68 §:ää ei kumota.

Toissijaisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kirjaisi lausuntoonsa, että sosiaali- ja terveysministeriö on velvoitettava kehittämään hyvinvointialueille ihmiskaupan uhrien erikoistunutta apua ja tukea sekä ohjeistamaan siitä. Hyvinvointialueet on myös velvoitettava seuraamaan, miten muutetun ihmiskauppadirektiivin edellyttämä erikoistunut apu ja tuki toteutuu hyvinvointialueilla ja miten rahoitus kohdentuu ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

## **Julkisen vallan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ei toteudu esitetyissä kotoutumislain muutoksissa**

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 ei kannata toimia, jotka lisäävät eriarvoisuutta Suomeen oleskeluluvan saaneiden ihmisten ja muiden Suomessa asuvien ihmisten välillä. Tällaiset esitykset ovat vaikeasti yhteensovitettavissa 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.

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. Tässä 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 syrjintäkiellon kannalta relevantti heikennysehdotus, jonka perustelut ovat vaillinaiset, on ikärajan asettaminen liittyen kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen suorittamiseen siten, että kotoutumisasiakas saisi työttömyysetuutta.

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 tosiasiasa 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 yhteensovitettavissa perustuslaillisen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, valtuutettu katsoo, että esitys, mikäli se etenisi eduskunnan käsittelyyn ilman että näihin epäkohtiin puututaan, saatetaan myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Tämän lausunnon valmisteluun on osallistunut myös erityisasiantuntija Joonas Rundgren.

|                            |                 |
|----------------------------|-----------------|
| Yhdenvertaisuusvaltuutettu | Rainer Hiltunen |
|----------------------------|-----------------|

|                     |                |
|---------------------|----------------|
| Erityisasiantuntija | Anni Valovirta |
|---------------------|----------------|

