

LAPS/61/2023, 17.10.2023

## **Lapsiasiavaltuutetun lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### **Viite: VN/8329/2023**

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

### **Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö**

Hallituksen esityksellä muutettaisiin kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023), joka tulee voimaan 1.1.2025. Lisäksi alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen aikuistumisen tuen osalta muutoksia esitetään tehtävän myös voimassa olevaan kotoutumislakiin (1386/2010) alkaen 1.7.2024. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on kirjauksia pakolais- taustaisista ihmisistä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentämisestä, tulkkauskustannusten alentamisesta, alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden aikuistumisen tuen yläikärajan laskemisesta sekä maahanmuuttajaäitien kotoutumisen edistämisestä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyviä säästötavoitteita ja maahanmuuttajan oman vastuun lisäämistä kotoutumisestaan koskien laskennallisen korvauksen enimmäiskeston lyhentämistä sekä kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen yläikärajan laskemista. Esityksen tavoitteena on vahvistaa maahanmuuttaneen omaa vastuuta kotoutumisestaan sekä käytännön asioiden hoitamisesta. Ihmiskaupan uhrien korvauksia koskevan säännöksen muutoksen tarkoituksena on vähentää hallinnollista taakkaa ja yksinkertaistaa korvausprosessia. Tulkkauskustannuksia koskevilla muutoksilla tavoitellaan julkisten menojen säästöjä sekä korostetaan kotoutuja-asiakkaiden vastuuta omasta ko-

toutumisestaan. Lisäksi esityksen tavoitteena on toteuttaa eräitä teknisluontoisempia muutoksia, joilla parannetaan säädösten lakiteknistä laatua.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan kommentoimaan hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä lapsivaikutusten arviointia (hallituksen esitysluonnos s. 22-23). On myönteistä, että esitysluonnokseen sisältyy kyseinen vaikutusten arviointi, vaikka arvioinnin lopputulos onkin kaikkea muuta kuin myönteinen.

**Esitysluonnoksen sisältämä lapsivaikutusten arviointi osoittaa, että hallitusohjelman mukaiset muutosehdotukset ovat monella tavoin lasten asemaa ja oikeuksia heikentäviä, eivätkä ne siten sellaisenaan ole hyväksyttäviä.**

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa aluksi, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien 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 sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

Lapsen oikeuksien sopimus ottaa siten huomioon valtion käytettävissä olevat resurssit, mutta asettaa lapsen edun kuitenkin etusijalle myös silloin, kun tehdään talouden sopeuttamistoimia ja säästöpäätöksiä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin. Sopimusvaltioiden ei myöskään pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Komitea toteaa, että 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.<sup>1</sup>

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa myös lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamista viimeisimmistä määräaikaistra-

portointiin liittyvistä päätelmistä ja suosituksista.<sup>2</sup> Komitea vaatii päätelmissään Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin, muun muassa tehostamalla toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsen edun oikeusperiaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä, etenkin ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten osalta, ja että heidän näkemyksiään kuullaan. 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 päivähoidon palvelut. Komitean vaati myös varmistamaan, että ilman huoltajaa maahan saapuneet lapset annetaan viipymättä pätevä edunvalvojan huostaan ja että he saavat säännöllisesti yksilöllisiin tarpeisiinsa sovitettua tukea.

Komitea otti loppupäätelmissään kantaa myös lasten elintason Suomessa ja suosituksenaan komitea esitti, että Suomi välttäisi sosiaaliturvaetuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Suomen tulisi edistää 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 lyhentämisen vaikutuksista**

Lapsivaikutusten arviointi -kohdassa todetaan aluksi, että korvausajan lyhentäminen voi vähentää kotoutumista edistävän tuen järjestämistä esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja samalla todetaan, että samaan aikaan varhaiskasvatukseen osallistumista maahanmuuttajataustaisten lasten osalta halutaan nostaa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että korvausajan lyhentäminen esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla (2 vuotta/3 vuotta) voi heikentää lasten oikeuksia tavalla, joka on ristiriidassa lapsen edun periaatteen sekä komitean suositusten kanssa. Lisäksi se on selkeässä ristiriidassa esimerkiksi hallitusohjelman kirjauksen (s. 80) "[e]rityisiä toimia suunnataan maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisasteen nostamiseksi varhaiskasvatuksessa" kanssa. Hallitus

itse toteaa tässä kohdin, että varhaiskasvatus vahvistaa maahanmuuttajalasten suomen ja ruotsin kielen taitoa ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentämisellä on myös välillisiä vaikutuksia lapsiin, sillä ehdotettavat lakimuutokset vaikuttavat monella tavoin koko lapsiperheen elämään ja kotoutumiseen. Esitysluonnoksessa todetaan (s. 14), että "[k]otoutumista edistävien palvelujen järjestämisen supistaminen, johon laskennallisen korvausajan lyhentäminen voisi kunnissa johtaa, vaikuttaisi todennäköisesti maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen heikentymiseen, koska kotoutumistoimet tutkitusti edistävät kotoutumista ja ovat kannattavia erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa".

Lisäksi lapsivaikutusten arviointi -kohdassa arvioidaan, että vaikutukset vanhempien kotoutumiseen ja taloudelliseen aseman kehittymiseen voivat osaltaan lisätä heikoimmassa asemassa olevien perheiden lapsiperheköyhyyttä, ja siten heikentää esimerkiksi lasten mahdollisuuksia yhdenvertaiseen osallisuuteen. Edelleen ko. kohdassa todetaan, että ylisukupolvinen koulutus- ja työllisyyskehitys asettaa monet maahanmuuttajaperheiden lapset eriarvoiseen asemaan.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 21) riskinä on, että korvausajan lyhentyminen johtaisi kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamien kotoutumispalveluiden heikentymiseen, joka puolestaan voisi hidastaa kotoutumista ja työllistymistä ja vaikuttaa siten kielteisesti maahanmuuttaneiden taloudelliseen asemaan. Huolestuttava arvio on myös se, että välillisesti esitysluonnoksen mukaiset ehdotukset voivat vaikuttaa maahanmuuttajaperheiden hyvinvointiin ja kotoutumiseen. Esitysluonnoksessa todetaan, että vanhempien kotoutumisen tuella on myönteisiä vaikutuksia lasten koulutus- ja työllisyyspolkuihin ja sillä voidaan vähentää poikien rikoksilla oireilua. Siten tämäkin arvio vaikutuksista lapsiin osoittaa, että esitysluonnoksen ehdotukset ovat lasten oikeuksia ja asemaa heikentäviä.

Lapsivaikutusten arviointi -kohdassa todetaan, että hallitusohjelman mukaisesti lapsiperheiden toimeentuloa parannetaan esimerkiksi nostamalla alle kolmivuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta sekä korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille. Arvioinnissa ei ole kuitenkaan todettu sitä, että samaan aikaan hallitus ehdottaa heikennyksiä muun muassa yleiseen asumistukeen sekä moniin muihin sosiaaliturvaetuuksiin, työttömyysturvan lapsikorostusten poistamista ja muita tiukennuksia työttömyysturvaa sekä indeksikorotusten jäädyttämistä. KELAn mukaan vieraskielisten henkilöiden osuus etuuksien

saajissa korostuu työttömyysturvassa ja lapsiperhe-etuuksissa.<sup>3</sup> Mainitut lapsilisien korotukset korvaavat vain murto-osan näistä heikennyksistä lapsiperheiden toimeentuloon.

Edelleen lapsivaikutusten arviointi -kohdassa todetaan, että monet tutkimustulokset viittaavat siihen, että kotoutumistoimiin panostaminen on taloudellisesti kannattavaa. Kotoutumispalveluista säästäminen voi pahimmillaan johtaa esimerkiksi kalliiden lastensuojelupalveluiden tarpeisiin, mikä on ristiriidassa hallitusohjelmassa esitetyn tavoitteen, painopisteen siirto korjaavista palveluista kohti varhaisempaa tukea ja apua sekä ennaltaehkäisyä, kanssa. Lapsiasiavaltuutettu yhtyy esitettyyn huoleen.

### **Ehdotusten vaikutuksista tulkkauspalveluihin**

Esitysluonnoksen mukaan laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen voi myös vaikuttaa kuntien halukkuuteen tarjota tulkkimispalveluita 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. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 9) tulkkaus kustannuksia koskevilla muutoksilla tavoitellaan julkisten menojen säästöä sekä korostetaan kotoutuja-asiakkaiden vastuuta kotoutumisestaan.

Kuten luonnoksessa todetaan, tulkkauspalveluiden 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 usein toimimaan tulkkeina vanhemmilleen liian usein, joten sen sijaan, että näitä tilanteita tietoisesti lisätään, tulisi pyrkiä lisäämään tulkkauspalveluita ainakin niissä tilanteissa, joissa muutoin lapsi toimisi tulkkinä, ja luonnollisesti panostamaan myös maahanmuuttaneiden suomen tai ruotsin kielen koulutukseen.

Esitysluonnoksen mukaan edellä mainittuja haitallisia seurauksia tulisi estää sillä, että huolehditaan kunnan ja hyvinvointialueen viranomaisten tulkkausosaamisesta ja -etiikasta tar-

kentamalla tulkkaukseen liittyvää ohjeistusta. Lapsiasiavaltuutettu ei suoraan kyseenalaista tavoitetta sinänsä, mutta katsoo, että riskit muutosten haitallisista vaikutuksista lapsiin ovat suuret eikä pelkkään ohjeistukseen nojaaminen ole riittävä toimi varmistamaan lasten oikeuksien toteutumista.

### **Aikuistumisen tuen ikärajan laskeminen**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajaa lasketaan 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Kotoutumislain mukaisten tuesta maksettavien korvausten yläikärajaa laskettaisiin vastaavasti. Ehdotus noudattaa ikärajan osalta muutosta, joka on ehdotettu tehtäväksi lastensuojelun jälkihuollon osalta (HE 56/2023 vp).

Lastensuojelun jälkihuoltoa koskevaan esitysluonnokseen lapsiasiavaltuutettu suhtautui verrattain suopeasti, mutta kiinnitti huomiota siihen, että ikärajan laskemista perusteltiin vain taloudellisin säästöin.<sup>4</sup> Lapsiasiavaltuutettu korosti 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”.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että sinänsä yksin maahan tulleiden aikuistumisen tuen rajaaaminen voisi olla myös perusteltua vastaavasti kuin lastensuojelun jälkihuollossa arvioidaan olevan, mutta muutoksen vaikutuksia tulee arvioida tarkemmin. Esitysluonnoksesta (s. 17) käy ilmi, että ikärajan laskemisella ei kovin suuria säästöjä arvioida saavutettavan ja tosiasiallisesti riskinä on, että muutos voi aiheuttaa hyvinvointialueille lisäkustannuksia muun muassa aikuissosiaalityön, mielenterveyspalveluiden tai opiskelijahuoltopalveluiden tarpeen lisääntyessä, kun hyvinvointialueet eivät enää voisi hakea kotoutumislain mukaista erityiskorvausta näiden nuorten palveluista.

Vaikka ehdotuksella on yhtäläisyyksiä lastensuojelun jälkihuoltoon monelta osin, lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että yksin maahan tulleen nuoren tilanne ja haasteet itsenäistymisessä voivat olla myös hyvin erilaisia ja monimuotoisempia. Aikuistumisen tuen järjestämi-



sessä on otettava huomioon näiden nuorten yksilölliset ja erityiset tuen tarpeet. 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.

Yhteenvedona lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi osoittaa, että suunnitellut muutokset heikentävät lasten asemaa ja oikeuksia merkittävästi.

Jyväskylässä 17.10.2023

Elina Pekkarinen  
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
juristi

---

<sup>1</sup> 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](http://www.lapsiasia.fi/yleiskommentit).

<sup>2</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta 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](https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189)

<sup>3</sup> Ks. <https://www.kela.fi/henkiloasiakkaat/5589213/maahanmuuttajataustaisten-saamissa-etuuksissa-korostuvat-lapsiperhe-etuudet-ja-ammattillisten-taitojen-hankkiminen>

<sup>4</sup> Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta. LAPS/45/2023, 12.9.2023. Verkossa <https://lapsiasia.fi/-/laps-lausunto-stm-jalkihuollon-ikaraja>