

OM 12/021/2020
VN/30737/2021
VN/30737/2021-OM-1

ETNO kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmä (KLUS)

Jakelu: Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (VN/31974/2021)

Asia:

**Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO
Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmän (KLUS)
lausunto hallituksen eduskunnalle annettavasta lakiesityksestä
kotoutumisen edistämisestä**

Tämän lausunnon on valmistellut ETNO:n asettama Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmä (KLUS). Lausunnon valmistelusta on kuultu neuvottelukuntaa 6. kokouksessa 1.6.2022.

Työryhmämme kiittää lain valmistelijaa erinomaisesta luonnoksesta ja kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä hyvästä yhteistyöstä hallituksen esityksen valmistelun eri vaiheissa. Lain valmistelusta on kuultu 9.12.2021 Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmän kokouksessa, 2.2.2022 Kumppanuusohjelman ja ETNO:n järjestämässä yhteistyöpajassa sekä ETNO:n valtakunnallisessa 6. kokouksessa 1.6.2022. Näissä tilaisuuksissa neuvottelukunnan jäsenet ovat päässeet esittämään näkemyksiänsä uudesta lainsäädännöstä.

Tässä lausunnossa on koottu yhteen sekä neuvottelukunnan että KLUS-työryhmän esityksiä hallituksen esityksestä.

Hyvä kotoutuminen edellyttää myönteisiä väestösuhteita yhteiskunnassa.

KLUS-työryhmä on aikaisimmissa lausunnoissaan esittänyt saman näkemyksen eduskunnan hallintovaliokunnan kanssa, jonka mukaan *”Hyvien väestösuhteiden politiikalla edistetään eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten mahdollisuuksia elää yhdessä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä luottaa toisiinsa lähtökohdista ja taustasta riippumatta.”*

Hallituksen esityksestä työryhmämme näkee erityisen hyvänä sen, että lain valmistelija on onnistunut kiinnittämään huomionsa hyvien väestösuhteiden tavoitteisiin, määritelmään ja velvoitteisiin. Lain valmistelija on onnistunut hyödyntämään keskeisten asiantuntijoiden näkemyksiä väestösuhteiden viitekehystä ja osannut soveltaa niitä hallituksen esitykseen.

Työryhmämme näkee riskinä kuitenkin sen, että kotoutumisen lainsäädäntö keskittyy mahdollisesti liikaa kielen oppimiseen ja työhön pääsyyn. Vähäisemmälle huomiolle jää keinot, joilla kehitetään yhteiskuntaamme, työyhteisöjämme, koulujamme ja palvelujamme yhdenvertaisemmiksi. Henkilötasolla kotoutuminen onnistuu parhaiten, kun maahantulija on löytänyt paikkansa asuinympäristössään, kokee nauttivansa yhdenvertaisista mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa sekä tuntee olonsa turvalliseksi ja nauttii syrjimättömyydestä.

1. Valtion, aluehallinnon ja kunnan veloitetta edistää väestösuhteita pitäisi selkeyttää lainsäädännössä. On ensisijaisen tärkeää, että väestösuhteiden edistämismvastuu ei olisi keskeisille viranomaisille valinnainen, vaan sen tulee olla keskeinen osa kotoutumisen edistämistehtävistä.

Pykälät:

50 § Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa:

1) kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa;

Ehdotetun 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on vastuussa kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen

ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa. Työryhmämme näkee, että ehdotettu pykälä asettaa väestösuhteiden tavoitteet hieman heikommalle asemalle. Työryhmämme näkee sen erityisen tärkeänä, että hyvien väestösuhteiden edistämistehtävä kirjataan selkeämmin työ- ja elinkeinoministeriön vastuuihin.

Työryhmämme ehdottaa esityksen 50§ 1 momentin kirjattavaksi ”1) *kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta hyvien väestösuhteiden ja muiden politiikka-alojen edistämisen kanssa;*

Laajennetuissa perusteluissa korrektisti todetaan, että hyvien väestösuhteiden edistäminen on oikeusministeriön tehtävä. Fakta on, että TEM:n tulisi uuden lain myötä olla johtava asiantuntija kotoutumisen liittyvän väestösuhteiden politiikasta ja sen edistämisestä. Työryhmämme ehdottaa perusteluihin lisättäväksi, että *työ- ja elinkeinoministeriö toimisi kotoutumiseen liittyvään hyvien väestösuhteiden neuvonantajana ja vastaisi tämän seurannasta.*

2. Muistutuksena työryhmämme esittää, että hallituksen esityksessä tulee näkyä edistämisvelvoite myös muissa keskeisissä säädöksissä, joita tulisi muuttaa hallituksen esityksen yhteydessä. Nämä säädösmuutokset koskevat ministeriöitä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, hyvinvointialueita ja kuntien rooleja.

KLUS -työryhmä esittää, että seuraavat säädökset tulee päivittää hallituksen esityksen valmistumisen yhteydessä, jotta keskeisten viranomaisten tehtävänkuvat olisivat ajan tasalla kotoutumisen lainsäädännön kanssa. Kyseessä olevat säädökset ovat laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009), Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007), sekä Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (1494/2019).

Perustelut: Näin toimimalla varmistetaan, että hyvien väestösuhteiden edistämisvastuu ei jää vain kotoutumisen lainsäädännön turviin. Keskeisillä viranomaistahoilla on erityinen vastuu edistää väestösuhteita yhteiskunnassa. Arvioitavaksi työryhmämme jättää kunnan tehtäviin koskevan lainsäädännön koskien hyvien väestösuhteiden edistämistä.

Kumppanuus ja järjestöjen roolin vahvistaminen tulee olla Suomen kotoutumispolitiikan peruspilareita.

Hallintovaliokunnan mietintö: ” *...erityisesti kolmannen sektorin matalan kynnyksen palvelut ovat tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten onnistuneen kotoutumisen kannalta.*” Työryhmämme kantaa valiokunnan esittämän huolen järjestöjen tilasta ja useimmiten näkymättömästä roolista kotoutumisen edistämässä.

Tästä syystä työryhmämme näkee tärkeänä vahvistaa kotoutumisen kumppanuusperiaatetta hallituksen esityksessä. Erityisesti nyt kun kotoutumisen edistämisen vastuu siirretään suurimmalta osin kunnille ja osittain hyvinvointialueille, kumppanuusperiaatetta tulisikin vahvistaa sekä kotoutumisen suunnittelu-, toimeenpano- että seurantavaiheissa. Järjestöjen roolia ja paikkaa kotoutumisen edistämässä voi vahvistaa hallituksen esityksen avulla.

Hallituksen esityksestä työryhmämme esittää:

1. Kumppanuusperiaate otetaan keskeiseksi osaksi kotoutumista edistävää seurantaa ja kehittämistä. Hyvänä mallina voi pitää AMIF rahoitusohjelmaa, jossa lain edellyttämä seurantakomitea kokoaa yhteen julkisen sektorin, järjestöt ja muut yhteiskunnan toimijat yhdessä seuraamaan ja jatkokehittämään kotoutumista sekä siihen liittyviä politiikkakokonaisuuksia. Tämän lain turvaama kotoutumisen seurantakomiteamalli varmistaisi seurantatoiminnan kumppanuuden valtakunnallisella, alue- ja kunnallistasoilla. Tätä kumppanuusperiaatetta ja siihen kytkettävää seurantamallia voi soveltaa hallituksen esityksen 46§:ään (Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä) ja 57§:ään (Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä). Valtakunnan tasolla tätä periaatetta voi soveltaa esityksen 51§:ään.

51§:ssä mainitun valtion kotoutumisen edistämishjelman valmistelemisen yhteydessä valtioneuvosto voi asettaa ohjelmalle seurantakomitean ja päättää sen kokoonpanosta. Seurantakomiteassa olisi edustettuina keskeiset julkisen sektorin tahot, järjestöt, uskonnolliset yhdyskunnat ja muut yhteiskunnan toimijat, joilla on keskeinen rooli edistämishjelman

tavoitteiden kannalta. Tarkempia säännöksiä seurantakomitean tehtävistä, toimikaudesta, työjärjestyksestä ja kokoonpanosta voi antaa valtioneuvoston asetuksella.

Työryhmämme ehdottama muutos pykälään §51 olisi ”*Valtioneuvosto asettaa kotoutumisen edistämishjelman valmistelemisen yhteydessä kotoutumisen edistämisen seurantakomitean ja päättää sen kokoonpanosta.*” Perustelut: Komitean asettamisvelvoite lujittaisi kumppanuusperiaatteen osaksi kotoutumisen lainsäädäntöä ja siihen kytkeytyvää seurantaa ja kehittämistä. Kumppanuus ei olisi vain periaate, joka toteutetaan vapaaehtoisesti, vaan keskeinen osa yhteistä tekemistä. Komitealla olisi kotoutumisen lisäksi tärkeä rooli seurata hyvien väestösuhteiden edistämistyötä kaikilla yhteiskunnan tasoilla.

Ohjaus- ja neuvontapalvelupalveluiden lisäksi työryhmämme ehdottaa, että oikeus yhteiskuntaorientaatioon tulee laajentaa kaikille maahanmuuttaneille. ETNO:n Monikieliset suomalaiset ja maahanmuuttaneet yhteiskunnan vaikuttajana -työryhmä (MOVA) esittää, että lain esityksessä annettu velvoite järjestää monikielistä yhteiskuntaorientaatiota voi laajentaa koskemaan muitakin kuin kotoutuja-asiakkaita. Kunnalle voi jättää päätettäväksi yhteiskuntaorientaation järjestämisen muille kuin kotoutuja-asiakkaille. Kunta voi tapauskohtaisesti päättää antaa yleistä tai omakielistä yhteiskuntaorientaatiota niitä tarvitseville.

Työryhmämme näkevät hyvänä, että yhteiskuntaorientaatiossa annetaan tietoa suomalaisesta demokratiasta ja oikeuksista osallistua siihen. Tämä ja muu perustieto tulee antaa kaikille maahanmuuttosyystä riippumatta. Lisäksi koulutuksen järjestäjien tai orientaatiota tarjoavien tulee varmistaa, että kotoutumiskoulutukseen ja/tai yhteiskuntaorientaatioon osallistuvat maahanmuuttaneet saavat asuinpaikasta riippumatta käytännönläheistä tietoa oikeuksistaan, osallistumis- ja vaikuttamiskeinoistaan.

Työryhmämme näkevät hyvänä, että valtioneuvoston asetuksella annettaisiin lisää tietoa orientaation sisällöstä. Toivottavaa olisi, että orientaatio sisältäisi perustietoa yksilön oikeuksista, demokratiasta ja osallistumisesta yhteiskunnassa.

Työryhmämme ehdottaa 23§:n kolmannen momentin laadittavaksi ”*Kunta voi tarpeen mukaan järjestää yhteiskuntaorientaatiota myös muille maahanmuuttaneille ja monikielisille kuntalaisille.*”

Työryhmämme näkee 23§:ssä (”*Monikielisen yhteiskuntaorientaation voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja.*”) esitetyn vaihtoehdon erittäin hyvänä ja tärkeänä kumppanuusperiaatteen vahvistamiseksi. Työryhmämme ehdottaa tämän esitettäväksi omaksi momentikseen, sillä se tukisi myös tässä lausunnossa aiemmin esitettyä työryhmän ehdotusta kumppanuudesta.

Laajennetuissa perusteluissa voi korostaa yhteiskuntaorientaation merkitystä varsinkin juuri maahan saapuneille. Työryhmämme esittämän mallin avulla varmistetaan, että kotoutumisen piirin ulkopuolella olevat saavat myös käytännöllistä tietoa kunnallistasolla heti alussa. Totuus on, että monet uudet kuntalaiset eivät saa tarpeellista tietoa ja ohjeistusta, joka tukisi heidän asettumista uutteen asuinalueeseen. Järjestöjen roolin erityisesti omakielisen yhteiskuntaorientaation antajana voi huomioida esityksen perusteluissa.

Tarvitaan monipuolisia ja ketteriä ratkaisuita tukemaan kotona olevien vanhempien kotoutumista.

Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan ”*...erityisesti kolmannen sektorin matalan kynnyksen palvelut ovat tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten onnistuneen kotoutumisen kannalta.*” Järjestöt ovat toiminnallaan osoittaneet, että yksilöllisen ohjaus- ja neuvontapalvelun avulla henkilön ohjaaminen ja neuvonta pohjautuvat henkilön todelliseen elämäntilanteeseen. Järjestöjen monipuolisen toiminnan avulla henkilö saa tilanteen mukaan vertaistukea, verkostoitumismahdollisuuksia ja tarvittaessa kriisiapua. Mentorointi- ja työnhakupalveluilla henkilöä tuetaan kohti tyouraa tai koulutusta. Tätä työtä voisi tehostaa lisäämällä kumppanuutta järjestöjen sekä kotoutumis- ja työllisyysviranomaisten välillä.

Työryhmämme näkee ehdottoman tärkeänä, että kotoutumisen toimintojen suunnittelu ja arviointivaiheessa olisi tehty sukupuolivaikutuksien arviointi. Kotoutumisen seurannassa huomioitaisiin sukupuolivaikutukset valtion,

aluehallinnon ja kunnan tasoilla. Tämä arviointi tehtäisi yhteistyössä järjestöjen ja muiden keskeisten yhteiskuntatoimijoiden kanssa.

Kuten hallituksen esityksen laajennetuissa perusteluissa todetaan, työ- ja elinkeinoministeriö ohjaisi seurantatyössä kuntia ja ELY:ja huomioimaan sukupuolittainen tieto seurantatietojen tuotannossa ja analysoinnissa. Näin toimimalla ”...sukupuolivaikutukset ja sukupuolten tasa-arvo olisivat lähtökohtana kaikessa kotoutumisen edistämistä koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon seurannassa ja arvioimisessa. Tuotetun seurantatiedon pohjalta kyettäisiin identifioimaan palelujärjestelmän kohtia, jotka voivat tuottaa rakenteellista epätasa-arvoa maahanmuuttajanaisten ja -miesten välillä sekä pystyttäisiin puuttumaan epäkohtiin.” Tämä tulee olla keskeinen osa kotoutumisen seuranta- ja kehittämistyötä.

Pykälät: Lain 50§:ssä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön vastuista ja tehtävistä kotoutumisen edistämiseksi. Laajemmissa perusteluissa todetaan, että TEM vastaisi kotoutumisen kokonaisuuden sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista. Työryhmämme on kiinnittänyt huomiota siihen, että tilannekuvissa mainitaan haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, mutta ei vaikeassa elämäntilanteessa kotona olevia vanhempia. Tämän voi lisätä esityksen laajennetuissa perusteluissa.

51 §. Valtion kotoutumisen edistämishjelma: Työryhmämme näkee ensisijaisen tärkeänä sen, että edistämishjelman valmisteleminen, toteuttaminen ja arvioiminen yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota tasa-arvokysymyksiin ja näiden vaikutuksista kotoutumiseen. Tätä samaa toimintaperiaatetta voi laajentaa koskemaan muita lakiesityksessä esitettyjä suunnitelmia ja ohjelmia.

Lasten ja nuorten hyvinvointi etusijalla.

Työryhmämme jakaa hallintovaliokunnan huolen maahanmuuttaneiden ja monikielisten lasten ja nuorten, sekä näiden perheiden hyvinvoinnista. Sama huoli ulottuu myös ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ensimmäistä kertaa laadittavan monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin. Esityksen mukaan tämä monialainen arviointi olisi tarpeen, kun kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia palveluita tarvitsisi sovittaa yhteen. Tämä olisi lasten ja nuorten huomioimisen kannalta hyvin merkittävä toimintakokonaisuus. Työryhmämme näkee kuitenkin riskinä sen, että arvioinnin tekeminen jätetään vastuuviranomaisen käsiin, minkä seurauksena se jää laatimatta. Tämä haaste on havaittu nykyisen lainsäädännön yhteydessä perheiden kotoutumissuunnitelmien kohdalla. Kotoutumissuunnitelmia laaditaan liian harvoin.

Pykälät: Yllä mainituista syistä työryhmämme ehdottaa, että jokaiselle, esityksen 13§ 1 momentissa mainitulle, maahanmuuttaneelle lapselle ja nuorelle on oltava oikeus palveluntarvearviointiin. Näin varmistetaan, että jokainen lapsi ja nuori, jolla on maahanmuuttotausta saa oikeita palveluita sekä tukea, joita hän tarvitsee erilaissa elämän vaiheissa. Toivottavaa olisi, että lain valmistelija pohtisi arvioinnin laatimisoikeuksien laajentamisesta myös muille maahanmuuttaneille ryhmille. On erityisen tärkeää, että valtioneuvoston asetuksella tarkennettaisiin arvioinnin tavoitteita. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella arvioitaisiin vain arvioinnin sisältöä ja toteutusta.

Yllä mainittu ehdotus tulee olla vahvasti linkitettyä esityksessä mainittuun perheen kotoutumissuunnitelmaan. Työryhmämme huoli on, että näitä perheiden suunnitelmia jätetään laatimatta tulevaisuudessakin. Esityksessä ei käy ilmi, miten laatimisvelvoitetta turvataan lailla uudessa esityksessä.

Esityksessä ehdotettu kotoutumisen kokonaisuuden sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista työryhmämme esittää seuraavaa: Lapsiin ja nuoriin keskittyvän kotoutumisen seuranta tulee kehittää osaksi valtakunnallista kotoutumisen seurantajärjestelmää. Lapsille ja nuorille tarkoitetut erityispalvelut tulee olla saataville kaikilla paikkakunnilla. Järjestöjen ja uskonnollisten yhdyskuntien rooli lasten ja nuorten tukijana tulee vahvistaa.

Lopussa

Työryhmämme on aikaisimmissa lausunnoissa antanut näkemyksiä kotoutumisen terminologian uudistamisesta ja käytöstä. Hallituksen esityksessä käytetään vain osittain uutta kotoutumisen terminologiaa. Tämä antaa välillä

epätarkan kuvan esitetyistä kohderyhmistä ja niitä edustavista henkilöistä. Työryhmämme näkee tärkeänä, että hallituksen esityksessä uskalletaan käyttää muitakin termejä kuin maahanmuuttaja. Termi, joka useimmiten antaa epämääräisen kuvan laajasta heterogeenisestä ryhmästä.

Työryhmämme kiittää mahdollisuudesta lausua tästä esityksestä.

Helsingissä

13.6.2022

KLUS puheenjohtaja
Natalie Gerbert
Kriisikeskuksen johtaja

Työryhmän sihteeri
Peter Kariuki
Erityisasiantuntija, OM

JAKELU: Etnisten suhteiden neuvottelukunta

TIEDOKSI: Alueelliset ETNO neuvottelukunnat