



Lausunto

12.03.2021

VVTDno-2021-115

Asia: VN/1281/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta selonteoksi kotoutumista edistävien palvelujen uudistamistarpeesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja ulkomaalaisten maasta poistamisen valvojana, ja edistää ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia.

Lähtökohtana selonteolle on eduskunnan tammikuussa 2019 hyväksymä kotouttamista koskevan kannanoton, joka perustui tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM/2018 vp). Tämä rajaa luonnollisesti selonteon sisältöä, mutta katson kuitenkin tärkeäksi, että valtioneuvosto eduskunnan kannanottoa hieman laajemmin arvioi kotoutumista edistäviä ja tukevia rakenteita, sekä kotoutumisen edistämisen politiikan liittymäpintoja ja katvealueita.

Lain kotoutumisen edistämiseksi tavoitteena on sen 1 § mukaan ”tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.” Selontekoluonnoksessa on nyt varsin vahvana painopisteenä nimenomaan kotoutumispalvelujen ja viranomaisrakenteiden arviointi, ja siksi myös tilannekuvassa keskitytään varsin vahvasti palveluketjuihin ja niiden toimivuuteen.

Lain tarkoitus- säännöksen toisen kokonaisuuden, ts. tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden sekä väestöryhmien välisen myönteisen vuorovaikutuksen osalta selonteon tilannekuva ja nykytilan arviointi on melko ohut. Toisaalta selonteon toimenpideoiosiossa on nostettu esiin myös yhdenvertaisuuden teemoja ja niihin liittyviä toimenpiteitä, mikä tasapainottaa kokonaisuutta.

## **Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.**

Tilannekuvassa on varsin perusteellisesti tutkimuksen pohjalta käyty läpi maahanmuuttajien kotoutumisen tilannekuvaa. Seuraavassa muutama huomio tilannekuvan osalta.

### Eriarvoisuus ja syrjintä

On tärkeää, että luvuissa 3 ja 5 on nostettu esiin maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten eriarvoistumiskehitys, sekä syrjintä esteenä kotoutumiselle. Olisi hyvä, että luvussa 5 todettaisiin vielä suoremmin se, että Suomessa esiintyy rasismia, rodullistamista ja syrjiviä ennakkokäsityksiä, joilla on erittäin kielteinen vaikutus monen nuoren maahanmuuttajan, tai Suomessa syntyneen, afrikkalaistaustaisen nuoren, koulutuspolkuun ja elämänvalintoihin. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuli vuonna 2020 ennätysmäärä yhteydenottoja, ja suurimmaksi syrjintäperusteeksi nousi alkuperä (<https://syrjinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutetulle-ennatysmaara-yhteydenottoja-vuonna-2020>). Rasismi ja syrjintä on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma, ja siksi rasismiin vastainen työ on myös keskeinen välinen paremmalle kotoutumisen edistämistyölle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kesällä 2020 julkaisema "Selvitys Suomessa asuvien, afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä sisältää kyselyn afrikkalaistaustaisille henkilöille". Kyselystä nousi vahvasti esille, että syrjintä vaikuttaa afrikkalaistaustaisten elämään kaikilla yhteiskunnan alueilla: valtaosa vastaajista joutuu kohtaamaan syrjintää kuukausittain, viikoittain tai jopa päivittäin. Ensimmäiset rasismikokemukset ovat jo alle kouluikäisenä varhaiskasvatuksessa tai peruskoulun ensimmäisillä luokilla.

### Maahanmuuttajien yksilölliset tilanteet sekä moniperustaisen syrjinnän riski

Jotta maahanmuuttajien mahdollisuudet kotoutua voisivat toteuta yhdenvertaisesti, on tärkeää, että kehittämistoimenpiteissä kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien tai moniperustaisen vähemmistöaseman takia erityisten tukitoimenpiteiden tarpeessa olevien maahanmuuttajien ryhmään. Olisi esimerkiksi hyvä, että tilannekuvaan sisältyisi edes ylimalkainen arvio siitä, miten suuri osa maahanmuuttajista, jotka eivät ole työelämässä tai opinnoissa, jäävät kokonaan jopa kotoutumista edistävien neuvonta- ja ohjauspalvelujen ulkopuolelle. Tässä ryhmässä saattaa olla vammaisia henkilöitä tai ikääntyneitä, tai ulkomaisia puolisoja, jotka ovat perheenjäsentensä huollettavina, ja joilla siksi ei ole viranomaiskontakteja. Esimerkiksi ikääntyneiden maahanmuuttajien pääsy palveluihin yhdenvertaisesti on kansalaisjärjestöjen huolenaiheena.

Luvussa 6.1. kuvataan kotoutumista edistäviä palveluja. Siihen sisältyy kuitenkin vain kuvaus TE-palvelun asiakkaana olevan ulkomaalaisen kotoutumisprosessista. Olisi tärkeää, että jo tilannekuvassa luodaan kuvaa niistä varsin eriytyneistä palvelupoluista, jotka tällä hetkellä on työelämään suuntautuvien ja työelämän ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kohdalla. Myöhemmin selonteossa nostetaan esiin kehittämissuunnitelmia, joilla näitä polkuja sidottaisiin yhteen, mutta nykytilan tarkempi kuvaaminen taustoittaisi toimenpiteitä.

## **Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen**

Ilman huoltajaa saapuneet turvapaikanhakijalapsen, joille on myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa Kotoutumista edistävillä palveluilla ja toimenpiteillä on ilmeinen kytkentä ulkomaalaislainsäädäntöön ja sen soveltamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ulkomaalaisten oikeuksien kehittymistä, ja erityisesti vuoden 2015 laajamittaisen turvapaikanhakijatilanteen jälkeen on tapahtunut huolestuttavaa kehitystä turvapaikanhakijoiden oikeuksissa, mukaan lukien lasten kohdalla. Vaikka suuri osa ilman huoltajaa Suomesta turvapaikkaa hakeneista lapsista saa oleskeluluvan, on muun muassa vuonna 2016 voimaan astuneiden ulkomaalaislain muutosten sekä tiukentuneiden soveltamiskäytäntöjen johdosta näiden lasten mahdollisuus perhe-elämänsä jatkamiseen heikentynyt olennaisesti. Tämä heijastuu myös selonteon tekstissä ja toimenpide-ehdotuksissa: lähes oletuksena on, että ilman huoltajaa maahan tullut, oleskeluluvan saanut turvapaikanhakijalapsi saavuttaa aikuisuuden ja saa Suomen kansalaisuuden, ilman että hänellä olisi täällä perhettä.

Muistutan lapsen edun ensijaisuudesta, lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Myös ulkomaalaislain 6 § 1 momentin mukaan lapsen etuun tulee kiinnittää erityistä huomiota päätöksenteossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi vuonna 2019 selvityksen "Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen". Selvityksen keskeisiä suosituksia on, että ulkomaalaislakiin nyt sisältyvä toimeentulo vaatimus alaikäiselle perheenkokoajalle tulisi poistaa, ja ulkomaalaislain 36 § säännöstä liittyen maahantulosäännösten kiertämiseen tulisi arvioida erityisesti perhe-elämän suojan näkökulmasta.

On paikallaan, että ilman huoltajaa tulleiden pakolaislasten palvelujärjestelmää uudistetaan, mutta lähtökohtana tulisi edelleen olla, että lainsäädännöllä ja viranomaisten toiminnalla turvataan lapselle mahdollisuus asua, kasvaa ja kehittyä oman perheensä kanssa.

## **Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä**

### Esikotouttava työ

Erytyisesti vuoden 2015 jälkeen on pyritty eri tavoin vauhdittamaan kotoutumista, myös niin, että turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus osallistua "esikotouttavaan" toimintaan. Vaikka selonteossa ei asiaa käsitellä, niin turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus on merkittävä kanava yhteiskuntaan osallistumiselle, ja tarjoaa mahdollisuuden omaehtoiseen elämään ja toimeentuloon. Osana toimenpiteitä, joilla on pyritty vauhdittamaan kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden maasta poistumista, työnteko-oikeutta rajoitettiin ulkomaalaislain muutoksilla vuonna 2019. Koska turvapaikanhakijalla ei enää ole työnteko-oikeutta, jos hänellä on lainvoimainen, kielteinen turvapaikkapäätös, niin työnantajallakin syntyy jatkuva tarve tarkistaa työnteko-oikeuden voimassa olo. Tämä epävarmuus heijastui muun esimerkiksi tapauksessa, jossa Etelä-Suomen aluehallintovirasto totesi, että turvapaikanhakijaa oli syrjitty työhönotossa muun henkilöön liittyvän syyn takia, kun syyksi rekrytoinnista luopumiselle ilmoitettiin turvapaikanhakija-asema. Yhdenvertaisuusvaltuutettu edisti sovintoa asiassa, ja työnantaja maksoi syrjinnän uhrille hyvitystä (<https://syrjinta.fi/-/turvapaikanhakijaa-syrjittiin-tyohonotossa-yhdenvertaisuusvaltuutettu-edisti-sovintoa>).

Ulkomaalaislain muuttaminen niin, että työnteko-oikeus on voimassa turvapaikanhakijana tulleen kohdalla niin kauan kuin hän on Suomessa, poistaisi turvapaikanhakijoiden työmarkkina-asemaan liittyvän epävarmuuden, ja edistäisi heidän yhdenvertaisten oikeuksien toteutumista työntekijöinä.

### **Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille**

Esitykset ohjauksen ja neuvonnan parantamisesta ovat erittäin kannatettavia, nopeuttavat kotoutumista, ja edistävät maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta. Ohjauksen ja neuvonnan saavutettavuus ja esteettömyys on varmistettava.

### **Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumishjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi**

Selonteon toimenpide-ehdotuksiin sisältyy monia tärkeitä toimenpiteitä, joilla voidaan tukea maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Esimerkiksi toimenpiteet, joilla tehostetaan kaikkien maahanmuuttajien tavoittamista mm. jalkautuvan työn keinoin (s. 57), sekä suunnitelma kotoutumisen yhteisestä johdantojaksosta (s. 57-59), ovat välineitä, joilla voidaan kattavammin varmistaa kotoutumista edistävien palvelujen yhdenvertainen saavutettavuus. Näin loivennetaan myös sitä kahtiajakoa työelämään suuntautuvien ja työelämän ulkopuolella olevien ryhmien palvelujen välillä, joka on tämänhetkisen järjestelmän keskeinen ongelma. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että johdantokokonaisuuden jatkosuunnittelussa kiinnitetään huomiota muun muassa vammaisten maahanmuuttajien erityistarpeisiin, ja niin, että heille luodaan esteettömiä ja saavutettavia koulutuskokonaisuuksia.

Niin ohjaukseen, neuvontaan kuin kotoutumiskoulutukseen sisältyy keskeisesti tieto suomalaisesta yhteiskunnasta. Eduskunnan kannanotossa korostettiin tietotason nostamista suomalaisen yhteiskunnan säännöistä. Tähän sisältyy keskeisesti myös tieto perusoikeuksista, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännöstä ja syrjinnän kiellosta, mukaan lukien työelämässä ja koulutuksessa – sekä tieto siitä, miten oikeudenloukkauksiin voidaan saada apua. Siksi yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että johdantojakson sisältöjä sekä kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden kehittämisessä vahvistetaan erityisesti tietoa myös syrjinnän kiellosta, ja välineistä, joilla syrjinnän uhri voi päästä oikeuksiinsa.

Luvun 10.4. mukaan kotoutumishjelman kesto olisi yleensä 2 vuotta, toki niin, että sitä voidaan pidentää 1-2 vuodella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että ohjelman kesto tulee voida sopeuttaa maahanmuuttajan yksilöllisen tilanteen mukaisesti. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla voi taustalla olla vaikeasti traumatisoivia kokemuksia sekä taustaa sodasta ja vaarallisesta pakomatkasta, joten henkilön terveydentila ja mahdollinen vammautuminen on voitava huomioida. On erityisen haitallista, jos esimerkiksi vammaiselle maahanmuuttajalle rakennettu kotoutumiskoulutus keskeytyisi, koska kotoutumisaika päättyy ja koulutuksen rahoitus päättyisi. Kysymykseen ohjelman kestosta ja yksilöllisestä sopeuttamisesta on vielä huolellisesti paneuduttava asian jatkovalmistelussa.

### **Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta**

-

## **Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia**

-

## **Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta**

Viitaten yllä lausunnossa lukujen 1-6 osalta esitettyyn yhdenvertaisuusvaltuutettu tukee luvussa esitettyjä toimenpiteitä puuttumiseksi rasismiin ja syrjintään, sekä hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Tässä työssä etnisten suhteiden neuvottelukunnalla ja alue-ETNOilla on tärkeä rooli.

## **Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin**

Selonteossa esitetyt uudistuslinjaukset antavat hyvän pohjan kotoutumisen edistämisen kehittämistyölle. On ensiarvoisen tärkeää, että uudistukselle voidaan turvata pysyvät resurssit valtion talousarviossa. Hanketyössä on pystytty monipuolisesti rakentamaan innovatiivisia toimintatapoja, mutta nyt on aika uudistaa rakenteita pitkäjänteisesti, niin että kotoutumispalvelut ja viranomaisvastuut näyttäytyvät maahanmuuttajalle selkeinä, helposti hahmotettavina kokonaisuuksina. Näin voidaan vahvemmin tukea maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja osallisuutta, niin työelämässä kuin muilla elämänaloilla.

Stenman Kristina

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto - yhdenvertaisuusvaltuutettu