11.11.2021 VVTDno-2021-1472

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto – VNS 6/2021 vp.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen kehittämistoimenpiteistä.

Valtuutettu kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin, jotka liittyvät valiokunnan toimialaan mutta myös laajemmin kotoutumisen edistämisestä osana peruspalveluja.

## 1. Yleisiä huomioita

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kotoutumislain keskeisenä tavoitteena on maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen. Näin ollen kotoutumista edistävä työ on keskeisesti myös yhdenvertaisuustyötä, joka lähtee jokaisen ihmisarvon tunnustamisesta, sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksesta. Siksi hyvää kotoutumista ei voi syntyä ilman kunnioituksen ja osallisuuden kokemuksia, ja näin ollen kotoutumista edistävä työ kytkeytyy tiiviisti väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseen ja rasismiin ja syrjintään puuttumiseen.

## 2. Kotoutumista edistävät palvelut

Nykyinen kotoutumislaki on ollut voimassa nyt kymmenen vuotta, ja onkin hyvä, että selonteossa arvioidaan maahanmuuton ja kotoutumista edistävän työn nykytilaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä, että selonteon alussa on kuvattu varsin yksityiskohtaisesti maahanmuuttajaväestön tilannetta koulutustason, työllisyyden ja toimeentulon osalta, sekä mm. työllistymisen esteitä. Siinä nostetaan myös esiin, että syrjintä vaikuttaa keskeisesti ulkomaalaisten työmarkkina-asemaan, ja viitataan mm. Acqlaq Ahmad´in tutkimukseen vuodelta 2019. Nämä havainnot vastaavat mm. yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 julkaiseman selvityksen afrikkalaistaustaisten syrjintäkokemuksista Suomessa[1]. Etnistä syrjintää on jo varhain, jo koulutuksen aikana, ja näyttäytyy esimerkiksi rodullistettuina käsityksinä opiskelijoiden osaamisesta ja potentiaalista, myös Suomessa

[1] Selvitys afrikkalaistaustaisten kokemasta syrjinnästä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020.

syntyneiden kohdalla. Polkua työelämään rakennetaan aina perusopetuksen TET-jaksoilta, ammatillisen ja korkeakoulutuksen harjoittelujaksojen, sekä kesätöiden kautta. Mikäli nämä ensimmäiset kosketukset työelämään ja verkostojen rakentaminen jäävät puuttumaan, vaikeutuu työllistyminen myös tutkinnon jälkeen. Siten koulutusjärjestelmällä on erittäin tiivis yhteys myös niihin maahanmuuttajien työllisyysasteeseen liittyviin haasteisiin, joita selonteossa on kuvattu laajasti, ja joihin on esitetty paljon toimenpiteitä. Samoin oppilas- ja opiskelijahuollolla on erittäin tärkeä rooli, ja näin myös hyvinvointialueilla, kun kotoutumisvaiheessa olevat nuoret asettuvat koulutukseen ja hakevat uravaihtoehtojaan.

Kotoutumislain ja –politiikan arvioinnissa nousee esiin myös se, että paljon kotoutumista edistävästä työstä tehdään edelleen hankepohjaisesti. Vaikka toimintatapojen uudistaminen on usein myös hyödyllistä, on kuitenkin palvelujärjestelmän ymmärrettävyyden ja saavutettavuuden näkökulmasta tärkeää, että rakenteita myös vakiinnutetaan ja juurrutetaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että oikea-aikainen ja saavutettava tieto suomalaisesta yhteiskunnasta sekä kotoutumista tukevista palveluista on tärkeä edellytys maahanmuuttajan yhdenvertaisuudelle. Riippumatta tulijoiden maahantuloperusteista, koulutustaustasta tai varallisuudesta tulisi viranomaisten informaatiota olla saatavana, ja tälle on esitetty selonteossa toimenpiteitä. Myös eri toimijoille, kuten työantajille, on tärkeää olla tietoa saatavilla mm. oleskelulupajärjestelmästä.

## 3. Toimenpide-esitykset

Selonteon luvuissa 11-17 kuvataan yksityiskohtaisesti toimenpiteitä, joita hallitus suunnittelee kotoutumisen edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kotoutumislaki ja sen pohjalle määriteltävä kotoutumisen edistämisen politiikka ja toimenpiteet ovat parhaassa tapauksessa yhdenvertaisuutta edistäviä ja vahvistavia. Toisaalta vaarana on, että vahvoihin ennakkokäsityksiin ja syrjiviin asenteisiin pohjautuva työ vahvistaa syrjiviä ja rasistisia rakenteita yhteiskunnassamme. Siksi valtuutettu kannattaa selonteossa esiin nostettua tietopohjaisuuden ja tutkittuun tietoon perustuvien toimintamallien vahvistamista kotoutumista edistävässä työssä. Tästä on esimerkkinä Ulkomaalaisten työllisyys ja hyvinvointi- tutkimus, sekä kotoutumisen indikaattoreiden vakiinnuttaminen osana kotoutumisen osaamiskeskuksen työtä.

Selonteossa korostetaan myös maahanmuuttajien yksilöllisten tilanteiden huomioimista, ja valtuutettu pitää erittäin tärkeänä, että tämä pidetään johtavana periaatteena myös palveluja suunniteltaessa. Esitetty malli kotoutumisen edistämiselle pohjautuu nykyiselle kotoutumislaille, ja osittain haasteet pysyvät samanlaisina selonteon esitysten pohjalta: kotoutumisen edistäminen on edelleen

monialaista yhteistyötä, joka onnistuakseen vaatii hyvää koordinaatiota, sekä hyvät välineet maahanmuuttajan osaamisen, yksilöllisten palvelutarpeiden ja toiveiden yhteen sovittamiseksi.

***Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen polut*** liittyvät tiiviisti työvoimapalveluihin ja koulutukseen. Selonteossa on myös pyritty jäsentämään kotoutumispalveluja sen mukaan, mikä on maahanmuuttajan tulosyy.

Valtuutettu toteaa, että selonteossa korostuvat toimenpiteet aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi, ja vielä painopisteenä työelämäkysymykset. Vaikka työ on aikuiselle keskeinen elämänalue, tulee huomiota myös kiinnittää yhdenvertaisuuden toteutumiseen muilla elämänalueilla. On tärkeää huomioida, että kotoutumista edistävien palvelujen piirissä on myös henkilöitä tai ryhmiä, joilla on korostetusti palvelutarpeita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tämä voi erityisesti koskea kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Pakolaistausta saattaa tarkoittaa vaikeita, traumatisoivia kokemuksia kotimaassa, mukana lukien kidutusta ja muita vakavia oikeudenloukkauksia, tai pakomatkan vaikeita kokemuksia. Ihmissalakuljetukseen saattaa myös liittyä ihmiskauppaa tai kiristystä vielä Suomeen saapumisen jälkeen.

Sosiaali- ja terveydenhuollolla on tärkeä tehtävä sekä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, että tarjota heidän tarvitsemiaan palveluja, tulevaisuudessa siis hyvinvointialueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitääkin erittäin tärkeänä mm. sitä kehittämistyötä, jota THL:n Paloma- ja Paloma2- hankkeissa on tehty mielenterveyspalvelujen kehittämiseksi erityisesti pakolaistaustaisten henkilöiden tarpeisiin. Tämä kehittämistyö on myös esimerkki siitä, miten tärkeää on vahvistaa tieto- ja osaamispohjaa laaja-alaisesti, jotta kotoutumista edistäviä palveluja voidaan toteuttaa vaikuttavasti ja yksilön tarpeet huomioiden. Näin myös vahvistetaan kotoutumispalvelujen piirissä olevien yhdenvertaisuutta.

***Kotoutumispalveluiden alkamisajankohdan ja keston rajaus*** on ollut ongelma hyväksikäyttöä Suomessa kohdanneille***.*** Ihmiskaupan ja muun vakavan hyväksikäytön uhrit, kuten pakkoavioliiton tai lähisuhdeväkivallan uhrit, voivat kohdata hyväksikäyttötilanteesta lähdettyään monenlaisia rakenteellisia esteitä elämän uudenlaiselle rakentamiselle ja yhteiskuntaan kiinnittymiselle. Useita vuosia Suomessa oleskellut ei ole ollut oikeutettu kotoutumispalveluihin, vaikka hyväksikäyttötilanteessa kotoutuminen ja esimerkiksi kielen oppiminen on jäänyt kokonaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että ohjelman pariin pääsy on yksilölliseen tarpeeseen perustuvaa ja siinä huomioidaan hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden todelliset olosuhteet, joiden vuoksi kotoutumispalveluita ei ole voinut hyödyntää.

Kotoutumispalvelut ovat sekä niitä saavan että yhteiskunnan etu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan vuoden mittainen kotoutumisohjelma ei riitä vastaamaan niiden henkilöiden tarpeisiin, jotka mahdollisesti tarvitsevat ja hyötyvät ohjelmasta eniten. Erityistä tukea tarvitseville myös kaksi vuotta voi olla liian lyhyt aika. Maahanmuuttajien tosiasiallista yhdenvertaisuutta lisää, että ohjelman kahden vuoden enimmäiskestoa voisi erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi pidentää kahdella vuodella (s. 90). On myös erittäin tärkeää, kuten selonteon sivulla 89 tuodaan esiin, että kotoutumisohjelman jälkeistä jatko-ohjausta muihin palveluihin tehostetaan. ***Lasten ja nuorten*** osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa erityisesti korostaa universaalien peruspalvelujen merkitystä, joilla tuetaan muun muassa lapsen oikeutta terveyteen sekä perusopetukseen, jokaisen lapsen keskeisinä ihmis- ja perusoikeutena. Maahanmuuttajalapset saattavat perhetilanteen johdosta olla erilaisissa tilanteissa, esimerkiksi jos perhe saapuu maahan molempien vanhempien työnteon perusteella eivätkä siten itse välttämättä ole kotoutumispalvelujen piirissä. On myös tilanteita, joissa lapset voivat olla erityisen haavoittuvassa asemassa: hänen vanhempansa on ihmiskaupan uhri, tai perhe on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen eikä siten ole vastaanottopalvelujen piirissä. Nämä ovat tilanteita, joita kohdataan kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueille, vaikka ne eivät välttämättä kotoutumislain soveltamisalan piirissä ole. Näillekin henkilöille on rakennettava mallit, joilla turvataan myös erityisesti lasten asema ja tuki. Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta ovat keskeinen kanava, josta muuttajat saavat tietoa, mutta joiden tulisi olla myös saatavilla esimerkiksi paperittomille henkilöille.

***Korostunut riski moniperustaiselle syrjinnälle*** tulee myös huomioida tiettyjen maahanmuuttajaryhmien kohdalla, myös sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esimerkiksi vammaiset tai seksuaali- tai sukupuolivähemmistöihin tai näkyvään etniseen vähemmistöön kuuluvat maahanmuuttajat voivat myös koulutuksessa tai työelämässä olla korostuneessa vaarassa joutua syrjinnän tai häirinnän kohteiksi. Siksi myös hyvinvointialueiden yhdenvertaisuussuunnittelu on erittäin tärkeässä roolissa myös kotoutumisen onnistumisen näkökulmasta. Selonteossa on vain lyhyt maininta yhdenvertaisuussuunnittelusta luvussa 17. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että suunnitelman teossa lähtötilanteen arvioinnilla on suuri merkitys. On tärkeää, että THL:n toteuttamassa tiedonkeruussa annetaan myös hyvinvointialueille vahva tietopohja eri kieli- ja etnisten ryhmien hyvinvoinnista taustaksi hyvinvointialueiden yhdenvertaisuus- ja palvelujen suunnittelulle.

***Ikääntyneet maahanmuuttajat*** ovat ryhmä, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla on erityinen merkitys. Suomeen muuttaa melko vähän ikääntyneitä henkilöitä, mutta erityisesti kiintiöpakolaisten kohdalla voi laajemmissa perhekokonaisuuksissa olla myös ikääntyneitä, joille tulee myös voida tarjota kotoutumispalveluja, ja tunnistaa heidän palvelutarpeensa. Laajemmin

maahanmuuttajaväestössä on kasvava ryhmä ikääntyneitä, joiden palvelutarpeet on huomioitava hyvinvointialueilla.

## 4. Rasismin vastainen toimintaohjelma ja kotoutumisen edistäminen

Kuten edellä todettiin, maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden vahvistaminen edellyttää myös, että valtioneuvostotasolta lähtien rakennetaan systemaattisesti rasismin vastaisia ja hyvien väestösuhteiden edistämisen toimia. Valtuutettu pitää erittäin tärkeänä, että valtioneuvosto on laatinut rasismin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman. Ohjelman eräs keskeinen taustasyy on tarve tunnustaa ja puuttua yhteiskunnassamme havaittuun rakenteelliseen rasismiin sekä tarve nykyistä tehokkaammin tunnistaa rakenteellisen rasismin muotoja. Ohjelmassa esitetään arviota nykytilanteesta, linjataan toimintatarpeita ja listataan viitisenkymmentä eri sektoreilla tulevina vuosina toteutettavaa toimenpidettä. Valtuutettu korostaa ohjelman olevan hyvä alku kattavamman rasismin vastaisen työn toteuttamiseksi.

Rasismin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman valmistelussa kuultiin alueellisia toimijoita ja esimerkiksi kartoitettiin maahanmuuttajajärjestöjen ja maahanmuuton parissa työskentelevien näkemyksiä. Useita tärkeitä havaintoja ja toimintatarpeita nousi esille (kirjattu ohjelmaan). Valtuutettu nostaa esille asenneilmapiiriä ja vihapuheen lisääntymistä koskevat huolet: Vihapuheen tehokkaan torjunnan nähtiin edellyttävän aiempaa laajamittaisempaa ja systemaattisempaa puuttumista. Edelleen nousi esille tarve nostaa rasisminäkökulmaa olisi esiin niin yhdenvertaisuussuunnitelmissa, kotouttamisohjelmissa, hyvinvointikertomuksissa kuin muissakin paikallisissa ja alueellisissa suunnitelmissa.

Olennaista nyt onkin, että ohjelmassa sovitut toimenpiteet toimeenpannaan määrätietoisesti ja täydellisesti. Myös ohjelmassa linjatut yleiset toimintatarpeet ovat sellaisia, että keinoja ja rahoitusta niiden tehokkaaseen ja pitkäjänteiseen toimeenpanoon on ministeriöissä ja valtioneuvostossa haettava.

Rasismin vastainen toimintaohjelma nivoutuu yhdenvertaisuuslakiin perustuviin velvoitteisiin yhdenvertaisuussuunnitteluun (YVL 5-7 §,) yhtenä tärkeänä keinona rakenteellisen rasismin ja välillisen syrjinnän tunnistamiselle, siihen puuttumiselle ja ennaltaehkäisemiselle. Valtuutettu toteaa, että velvoitteiden toimeenpanossa niin viranomaisilla, työnantajilla kuin koulutuksenjärjestäjilläkin on yleisesti vielä huomattavasti parannettavaa. Niin valtion, hyvinvointialueiden kuin kuntien tasolla on tärkeää sovittaa yhteen tätä työtä kotoutumista edistävien ohjelmien kanssa.

## 5. Perhe kotoutumisen keskeisenä voimavarana

Selonteossa on painotettu lasten, nuorten ja perheiden tukemisen tärkeyttä kotoutumisen edistämisessä ja tuotu esiin myös oleskelulupaprosessien sujuvuuden merkitystä menestyksekkäälle kotoutumiselle. Näiden osalta valtuutettu haluaa kiinnittää erityistä huomiota perheenyhdistämistä koskevaan lainsäädäntöön ja käytäntöihin.

Perheeseen liittyvät seikat ovat tutkitusti merkittävimpiä maahan tulleen henkilön kotoutumisen kannalta. Tällä hetkellä oleskelulupalainsäädäntö ja -käytännöt muodostavat kuitenkin esteen lasten ja perheiden kotoutumiselle. Esimerkiksi lyhyet perheenyhdistämishakemusten määräajat, tiukat todistus- ja asiakirjavaatimukset, tulorajat ja muut taloudelliset esteet sekä esteet, jotka liittyvät lähtömaan sijaintiin johtavat usein siihen, ettei maahan tullut saa perhettään luokseen Suomeen. Lisäksi nykykäytännön mukaan myös Suomessa jo yhdessä elävä lapsiperhe voidaan erottaa toisistaan poistamalla toinen vanhempi maasta. Näissä tilanteissa perhettä voidaan käytännössä rangaista ainoastaan vanhemman aiemmista epäonnistuneista yrityksistä virallistaa oleskelunsa Suomessa, vaikka hän ei olisi esimerkiksi syyllistynyt rikoksiin.

Valtuutetun vuonna 2020 julkaisemassa perheenyhdistämistä koskevassa selvityksessä havaittiin, että edes kansainvälistä suojelua saaneet yksin tulleet lapset eivät usein saa perhettään Suomeen. Muun muassa tämän ryhmän asemaa parantava hallituksen esitysluonnos on parhaillaan käsittelyssä, mutta nykyisessä muodossa voimaan tullessaan se jättää silti paljon parantamisen varaa nykyiseen lainsäädäntöön.

Valtuutettu katsoo, että kotoutumisenkin kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että lainsäädäntöä kehitetään edelleen niin, että oleskelulupaprosesseissa turvattaisiin nykyistä paremmin perus- ja ihmisoikeuksien, kuten perhe-elämän suojan ja lapsen edun, toteutuminen. Jatkuva epävarmuus omasta tai läheisen oleskeluoikeudesta sekä esimerkiksi huoli epävakaissa oloissa olevien perheenjäsenten turvallisuudesta ovat seikkoja, jotka eivät ainoastaan hidasta kotoutumista, vaan voivat johtaa myös vakavampiin ongelmiin sekä yksilön, että yhteiskunnan kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kuitenkin, että Suomessa on tänään oleskelulupakäytäntöjen johdosta paljon lapsia ja nuoria, jotka kasvavat erillään perheestään. On syytä tarkastella, miten näiden lasten ja nuorten saamaa tukea voidaan kehittää, ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemus, erityisesti lastensuojelun, on tässä kriittisessä roolissa. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä tämän ryhmän palvelujen kehittämiseksi on siten erittäin tärkeä.

## 6. Paperittomien asema

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kotoutumislain soveltamisalan ulkopuolelle jää tällä hetkellä sellaisia henkilöitä, joilla eri syistä ei ole oleskelulupaa Suomessa (ns. paperittomat henkilöt). Muuttuneen lainsäädännön johdosta esimerkiksi kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat saatetaan sulkea turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelujen ulkopuolelle, eikä heillä ole oikeutta asumisperustaiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, vaan vain kiireelliseen hoitoon ja apuun. Osa on ollut Suomessa jo useamman vuoden, ja lapset olleet koulussa jo pitkään. Sosiaali- ja terveydenhuolto tälle ryhmälle on nyt erittäin kirjavasti ja eriarvoisesti järjestetty eri puolilla Suomea. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että oikeus terveyteen on perusoikeus, joka tulisi turvata kaikille Suomessa pidempään oleskeleville. Asiasta on laadittu useita selvityksiä, joissa on myös esitetty ratkaisuvaihtoehdot. Näiden esitysten pohjalta tulisi kiireellisesti ryhtyä lainvalmisteluun.

## 7. Lopuksi

Kotoutumista edistävässä työssä on viime vuosien aikana vahvistunut tietopohjaisuus ja järjestelmällinen tutkimus. On tärkeää, että tämä tietopohja vuosien mittaan karttuu, ja että se täydentyy myös mm. syrjintää koskevalla tutkimustiedolla. Myös esimerkiksi Kouluterveyskysely antaa tänään laajentuneilla taustamuuttujatiedoilla jo varsin hyvin tietoa esimerkiksi ulkomaalaistaustaisten lasten hyvinvoinnista. Eri vähemmistöryhmiin, kuten ulkomaalaisiin tai esimerkiksi vammaisiin henkilöihin kohdistuvaan tutkimukseen joudutaan kuitenkin usein yhdistämään tietoja eri rekistereistä, tai käyttämään sekä rekisteritietoja että kyselytutkimuksia. On tärkeää, että tämä tietopohjan kerryttämiseen varaudutaan riittävillä resursseilla. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyvä perus- ja ihmisoikeusindikaattorikehikko sisältää indikaattoreita, joilla on tärkeitä yhtymäkohtia kotoutumisen edistämiseen, mm. liittyen koulutuksen tasaarvoon ja syrjintäkokemuksiin.

Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että myös maahanmuuttajien kohdalla paras tieto heidän tilanteestaan ja miten yhteiskunnan palvelut heidät tavoittavat, on heillä itsellään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä, että selonteossa on myös tuotu esiin maahanmuuttajajärjestöjen sekä muuten kansalaisyhteiskunnan tärkeä rooli, myös omankielisen tiedon jakamiseksi. Tätä osa-aluetta on tärkeää kehittää myös hyvinvointialueilla, asukkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman