Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta koskien kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta torstai 11.11.2021 klo 10.00 / VNS 6/2021 vp / Lausuntopyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi selontekoa yleissopimuksen näkökulmasta.

Selonteon keskeinen sisältö

Valtioneuvoston kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita käsittelevässä selonteossa (jälj. selonteko) tehdään katsaus maahanmuuton nykytilanteeseen hyödyntäen tutkimustietoa ja luodaan suuntaviivoja sekä tehdään esityksiä kotoutumisen edistämiseksi.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsia tulisi kuulla kotouttamistoimenpiteistä ja niiden kehitystarpeista.
- Selonteon termistövalinnat olisi syytä perustella, jottei toimeenpanovaiheessa ole epäselvyyttä siitä, keihin toimenpiteitä kohdistetaan.
- Selonteossa on tunnistettu kiitettävästi ilman huoltajaa saapuneiden erityisen tuen tarve.
- Maahanmuuttajataustaisten lasten [1]mielenterveyspalveluiden saavutettavuuden haasteisiin tulisi puuttua tehokkaasti.
- Konkreettisemmat toimenpide-ehdotukset ja vastuutahojen nimeäminen tekisivät toimenpiteiden toteutumisen seuraamisesta helpompaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsen oikeus tulla kuulluksi

Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti jo keväällä 2021 selonteon luonnosversiosta antamassaan lausunnossa[2] huomiota siihen, ettei selonteosta (s. 8) käy ilmi, että sen valmistelussa olisi kuultu lapsia ja nuoria, vaikka moni toimenpide-ehdotus koskettaa suoraan heitä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 12 artiklan mukaan lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa, ja YK:n lapsen oikeuksien komitean (jälj. LOS-komitea) mukaan kuuleminen liittyy myös erilaisten ongelma-alueita koskevan lainsäädännön ja politiikan suunnitteluun: lasten on oltava hahmottelemassa, laatimassa ja täytäntöön panemassa suunnitelmia ja ohjelmia.[3]

On myönteistä, että hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä toimenpiteissä on mainittu uusien kuulemis- ja osallistamismenetelmien käyttöönotto, joilla pyritään esimerkiksi nuorten ja vammaisten henkilöiden kuulemisen ja osallistumisen edistämiseen (s. 124).

Myös lasten ja nuorten kuuleminen kotouttamistoimenpiteistä ja niiden kehitystarpeista toisi arvokasta kokemusperäistä tietoa kotoutumisen edistämisen uudistamisen pohjaksi. Lasten näkemyksiä tulisi kuunnella tarkkaan aina, kun heidän näkökulmansa voi parantaa ratkaisujen laatua.[4] Esimerkiksi, selonteossa esille tuotu maahanmuuttajien lasten heikompi koulumenestys verrattuna kantasuomalaisiin lapsiin (s. 27) sekä opettajien esille tuoma huoli siitä, etteivät maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden valmiudet kohtaa opetuksen sisällölle asetettuja vaatimuksia (s. 82, 104) ovat asioita, johon puuttumisessa lasten ja nuorten kokemukset ovat avainasemassa.

Selonteossa käytetty termistö

Lapsiasiavaltuutettu kaipasi selvennystä siihen, miksi selonteossa puhuttiin termistövalintoja avaamatta toisinaan *maahanmuuttajataustaisista lapsista* (tässä versiossa esim. s. 110, 111, 112, 114) ja välillä *maahanmuuttajalapsista* (tässä versiossa esim. s. 26, 103, 114).[5] Hyvä esimerkki epäloogisesta termistövalinnasta liittyy koulutuksen kehittämiseen: selonteossa tuodaan esille erityisesti *maahanmuuttajataustaisten* oppilaiden haasteita koulunkäynnissä (s. 27, 82, 104), mutta toimenpide-ehdotuksissa todetaan koulutukseen liittyen kehittämiskohteeksi *maahanmuuttaja*lasten ja – nuorten koulutus (s. 114).

Termistövalinnoin tehtävän jaottelun perusta jää siis edelleen epäselväksi, ja lapsiasiavaltuutetun aiemmin esittämät kysymykset ovat edelleen oleellisia. Valitun termistön tausta ja perusteet sekä se, mitä kullakin käsitteellä tarkoitetaan, tulisi vähintäänkin avata, jottei toimeenpanovaiheessa ole epäselvyyttä siitä, keihin toimenpiteitä kohdistetaan. On epäselvää, miksei toimenpiteissä (s. 114) painoteta myös maahanmuuttajataustaisten lasten oikeuksien täysimääräistä toteutumista tai erityistarpeita, kun maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset on selkeästi termistövalinnoin selonteossa eroteltu. LOS 2 artikla takaa sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempansa tai muuhun laillisen huoltajansa ominaisuuden ja muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Haavoittuvassa asemassa oleva lapsi

LOS 20 artiklan mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Ilman huoltajaa saapunut alaikäinen on erityisen haavoittuvassa asemassa, ja tämän vuoksi heidät on asetettava etusijalle käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisessa.[6] Onkin myönteistä, että selonteossa on tunnistettu ilman huoltajaa saapuneiden erityisen tuen tarve (s. 113–114), ja pyritään esimerkiksi vahvistamaan ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää kehittämällä edustajarekisteri sekä edustajajärjestelmän laatua ja valvontaa. LOS-komitea on edellyttänyt, että ilman huoltajaa olevien lasten edun turvaamiseksi perustetaan arviointijärjestelmä edustajuuden laadun varmistamiseksi.[7]

On myönteistä, että selonteossa on kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin (s. 46). Ehdotetuissa toimenpiteissä ei kuitenkaan erityisesti huomioida haavoittuvassa asemassa olevien, esimerkiksi vamman kanssa elävien lasten erityistarpeita. LOS-komitea on painottanut voimakkaasti sitä, että vamman kanssa eläville pakolaislapsille annettava erityisapu tulisi priorisoida.[8]

Mielenterveyden tukeminen

Selonteosta käy ilmi maahanmuuttajataustaisen väestön psyykkinen kuormitus ja mielenterveysongelmat (s. 26) sekä se, että ulkomaista syntyperää olevilla nuorilla on suomalaista syntyperää olevia nuoria enemmän erilaisia terveyden ja hyvinvoinnin haasteita (s. 28). Myös kouluterveyskysely osoittaa, että ulkomaista syntyperää olevat nuoret kokivat terveydentilansa merkittävästi muita nuoria huonommaksi.[9] Selonteossa todetaan, että LAPE-muutosohjelman yksi painopiste on mm. lasten ja nuorten matalan kynnyksen mielenter-

veys- ja päihdepalvelut, ja että LAPE-kehittämistyö edesauttaa myös maahanmuuttajataustaisten lasten, nuorten ja perheiden tuen kokonaisuuden vahvistumista, mutta maahanmuuttajilla on kuitenkin erityisiä haasteita varhaisen tuen palveluiden saavutettavuudessa (s. 110). Puutteena voidaan todeta, että ehdotetuista toimenpiteistä ei käy selkeästi ilmi, miten mielenterveyspalvelujen saavutettavuuden haasteisiin pyritään konkreettisesti vastaamaan.

LOS 24 artikla takaa lapselle oikeuden parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan, ja sopimusvaltioiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin kehittääkseen esimerkiksi ehkäisevää terveydenhuoltoa.[10] Lisäksi, LOS-komitea on kehottanut Suomea vahvistamaan lapsille tarkoitettuja mielenterveyspalveluja ja takaamaan pääsyn tarvittaviin tutkimuksiin ja hoitoihin.[11] Komitea vielä erikseen suositteli, että ilman huoltajaa saapuneille alaikäisille järjestetään riittävät mielenterveyspalvelut.[12] Mielenterveyden häiriöihin puuttuminen on erityisen ajankohtaista nyt, kun monet tutkimukset ennustavat tai osoittavat lasten mielenterveyden häiriöiden lisääntymistä ja vaikeutumista koronapandemian myötä.[13]

Toimenpiteistä yleisesti

Moni selonteossa listattavista toimenpiteistä on toteutettu siten, että niissä viitataan johonkin toiseen strategiaan tai toimenpideohjelmaan. Tämä on sinänsä ymmärrettävää päällekkäisyyksien välttämiseksi, mutta esimerkiksi maahanmuuttajataustaisiin lapsiin liittyvien toimenpiteiden sitominen lapsistrategian toimenpiteisiin on sikäli ongelmallista, ettei itse strategiassa mainita maahanmuuttajataustaisialapsia erikseen. Myös maahanmuuttajataustaisten lasten ja -nuorten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen liittyvien asioiden käsitteleminen erillään ja osana koulutuspoliittista selontekoa (s. 5) on haasteellista siitä näkökulmasta, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen järjestämisellä on merkitystä perheiden kotoutumiseen laajemminkin.[14] Tehokas ja kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä ja vuoropuhelua eri strategioiden ja toimenpideohjelmien kesken.

Selonteossa on onnistuttu melko kattavasti listaamaan kotouttamisen kehityskohteita, ilmiöitä niiden taustalla ja tapoja, joilla niihin voisi puuttua. Tällä hetkellä monet ehdotetuista toimenpiteistä ovat kuitenkin muodossa ”edistetään”, ”kehitetään”, ”parannetaan”, ja konkretian lisääminen toimenpiteisiin tekisi selonteosta täsmällisemmän. Myös selkeällä vastuutahojen nimeämisellä toimenpiteiden toteutusta olisi yksiselitteisempää seurata.

Jyväskylässä 10.11.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

---

[1] Tässä lausunnossa maahanmuuttajataustaisista lapsista puhuttaessa tarkoitetaan sekä lapsia, jotka ovat syntyneet ulkomailla että nk. toisen tai seuraavan polven maahanmuuttajia eli sitä, että lapsen molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Ks. https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/tyon-tueksi/kasitteet.

[2] Ks. lapsiasiavaltuutetun lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen selonteosta (luonnos) koskien kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita (11.3.2021). Saatavilla: https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_tem_kotoutus_selonteko.

[3] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 122.

[4] CRC/C/GC/12, kohta 27.

[5] Lapsiasiavaltuutettu totesi termistövalintojen, joita ei ollut kaikilta osin täysin avattu, aiheuttavan paikoin hämmennystä. "*Herää esimerkiksi kysymys, miksi perheiden kotoutumisen tukemisen keskeisissä toimenpiteissä (s. 47) ensin puhutaan maahanmuuttajataustaisten lasten oikeuksista ja seuraavassa lauseessa maahanmuuttajalasten erityistarpeista. Puhuttaessa maahanmuuttajataustaisista lapsista, tulkitsee lapsiasiavaltuutettu tällä tarkoitettavan ns. toisen tai seuraavan polven maahanmuuttajia eli sitä, että lapsen molemmat vanhemmat tai toinen vanhempi on syntynyt ulkomailla. Jää epäselväksi, miksei toimenpiteissä painoteta myös maahanmuuttajalasten oikeuksien täysimääräistä toteutumista tai toisaalta maahanmuuttajataustaisten lasten erityistarpeita, kun maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset on selkeästi termistövalinnoin toimenpide-ehdotuksessa eroteltu.*" Ks. lapsiasiavaltuutetun lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen selonteosta (luonnos) koskien kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita (11.3.2021).

[6] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 (2005) ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella (CRC/GC/2005/6), kohta 16.

[7] CRC/GC/2005/6, kohta 35.

[8] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 (2006) vammaisten lasten oikeuksista (CRC/C/GC/9), kohta 79.

[9] Ks. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Ulkomaista syntyperää olevien nuorten hyvinvointi Kouluterveyskyselyssä vuonna 2017. Tutkimuksesta tiiviisti 26. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-910-1.

[10] Ehkäisevään terveydenhuoltoon kuuluu mm. mielenterveyden ongelmiin puuttuminen. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (24 artikla) (CRC/C/GC/15), kohta 62.

[11] YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamat loppupäätelmät vuonna 2011 (CRC/C/FIN/CO/4), kohta 44.

[12] CRC/C/FIN/CO/4, kohta 60.

[13] Ks. esim. Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa: lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta, s. 36 (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-883-0) ja https://www.unicef.org/press-

releases/least-1-7-children-and-young-people-haslived-under-stay-home-policies-most-last.

[14] Ulkomaalaistaustaisten lasten oppimiseen vaikuttaa esim. vanhempien kotoutuksen sujuminen. Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) (2019). Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. ISBN 978-952-327-487-7, s. 105. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf.