



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (7)

21.10.2021

VVDno-2021-1411

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto – VNS 6/2021 vp.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen kehittämistoimenpiteistä.

Valtuutettu kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin, jotka liittyvät valiokunnan toimialaan.

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 Suomessa¹. Etnistä syrjintää

¹ [Selvitys afrikkalaistaustaisten kokemasta syrjinnästä](#). Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020.



on kuitenkin jo varhain, jo koulutuksen aikana, ja näyttäytyy esimerkiksi rodullistettuina käsityksinä opiskelijoiden osaamisesta ja potentiaalista, myös Suomessa 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.

Selonteossa (s. 20) kuvataan myös miesten ja naisten välisiä eroja työllistymisas-teissa, ja erääksi syyksi nostetaan sukupuolittuneet työmarkkinamme: miesvaltaisilla aloilla, kuten kuljetus- ja rakennusala, on mahdollista työllistyä heikommalla kielitaidolla, kun taas naisvaltaisilla aloilla, kuten hoito- ja hoiva- sekä kaupan ja palveluiden aloilla, kielitaitovaatimukset ovat usein varsin korkeat. Tähän seikkaan tulisi erityisesti kiinnittää huomioita alan koulutuksissa, ja varmistaa, että tehostettua kielen opetusta on saatavilla myös varsinaisen ammattiin johtavan koulutuksen aikana.

Tässä 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 työntäjille, 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 vahvoin 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.

Selonteossa korostetaan myös maahanmuuttajien yksilöllisten tilanteiden huomiointia, ja valtuutettu pitää erittäin tärkeänä, että tämä pidetään johtavana periaatteena myös palveluja suunniteltaessa. Esitetty malli kotoutumisen edistämiseksi 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.

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. Samoin painopiste selonteossa on aikuisten maahanmuuttajien palvelujen kehittämisessä, kun esimerkiksi lasten ja ikääntyneiden tilannetta on käsitelty varsin pintapuolisesti.

Lasten ja nuorten osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa erityisesti korostaa oikeutta perusopetukseen jokaisen lapsen keskeisenä ihmis- ja perusoikeutena. Maahanmuuttajalapsat 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: vanhempi, joka on ihmiskaupan uhri, tai jossa perhe on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen ja perhe ei ole vastaanottopalvelujen piirissä. Nämä ovat tilanteita, joita kohdataan kunnissa, vaikka ne eivät välttämättä kotoutumislain soveltamisalan piirissä ole. Näillekin henkilöille on rakennettava mallit, joilla turvataan myös erityisesti lasten asema ja heidän oikeutensa koulutukseen. Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta ovat keskeinen kanava, josta muuttajat saavat tietoa, mutta joiden tulisi olla myös saatavilla esimerkiksi paperittomille henkilöille.

Oppilaanohjauksella on suuri rooli maahanmuuttajalasten ohjautumiselle eri koulutuksen aloille. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (yllä, viite 1) mukaan oppilaanohjauksessa on syrjiviä rodullistavia käytänteitä. Oppilaanohjauksessa etenkin naispuolisia ohjataan hoiva-alan tehtäviin. Kyselyyn vastanneet kertoivat, että oppilaanohjauksessa heille suositeltiin lukion ja korkeakouluopintojen sijaan toisen asteen koulutusta, kuten hoitoalaa, siitä huolimatta, että koulumenestys oli hyvä sekä kiinnostuksen kohteet olivat toisaalla.

Lasten ja nuorten kotoutumista tukevat myös kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-aikasektorin palvelut.

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen polut liittyvät tiiviisti työvoimapalveluihin ja koulutukseen. Kotoutumiskoulutusta kohtaan esitetty kritiikki on, kuten selonteossa tuodaan esille, liittynyt osittain koulutuksen laatuun, mutta myös sisältöihin, joille on toivottu enemmän työelämälähtöistä sisältöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että kotoutumiskoulutuksen ja yksilöllisen kotoutumissuunnitelman tulisi pohjautua hyvään, huolelliseen alkutilanteen kartoitukseen, jossa myös aidosti huomioidaan maahanmuuttajan aiempi koulutus ja kokemus. Kotoutumiskoulutuksessa on varmistettava, että ohjaus perustuu oppilaan omiin kiinnostuksen kohteisiin ja soveltuvuuteen. Selonteossa esitetään, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt eriytettäisiin kotoutumistoimenpiteillä, mutta on syytä korostaa, että heidänkin kohdallaan tulee tehdä yksilöllinen arviointi, eikä perustaa henkilökohtaista kotoutumisohjelmaa ennakkokäsityksille esimerkiksi alhaisesta koulutustaustasta.

Korostunut riski moniperustaiselle syrjinnälle tulee myös huomioida tiettyjen maahanmuuttajaryhmien kohdalla. 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 koulutuksen järjestäjän ja työvoimaviranomaisten 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, ja esimerkiksi opiskelija- ja asiakaskyselyt ja paneelit voivat toimia hyvänä pohjana. Itse valmisteluprosessissa opiskelijoiden ja asiakkaiden osallistaminen on tärkeää.

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 (julkaistaan lähiaikoina). 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 tulevana vuosina toteutettavaa toimenpidettä. Valtuutettu korostaa ohjelman olevan hyvä alku kattavamman rasismin vastaisen työn toteuttamiseksi.

Rasismien 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.

Rasismien vastainen toimintaohjelma nivoutuu yhdenvertaisuuslakiin perustuviin velvoitteisiin yhdenvertaisuussuunnitteluun (YVL 5-7 §,) yhtenä tärkeänä keinona rakenteellisen rasismien 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, alueiden 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 epäoivastuneista yrityksistä virallistua oleskelunsa Suomessa, vaikka hän ei olisi esimerkiksi syyllistynyt rikoksiin.

Valtuutetun vuonna 2020 julkaisemassa perheen yhdistämistä 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 epävakaisissa oloissa olevien perheenjäsenten turvallisuudesta ovat seikkoja, jotka eivät ainoastaan hidasta kotoutumista, vaan voivat johtaa myös vakavampiin ongelmiin sekä yksilön, että yhteiskunnan kannalta.

6. Lopuksi

Kotoutumista edistävässä työssä on viime vuosien aikana vahvistunut tietopohjaisuus ja järjestelmällinen tutkimus. Kotoutumisen seurantajärjestelmä on tästä tärkeä esimerkki, sekä pian toistettava Ulkomaalaisten työllisyys ja hyvinvointi -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 tasa-arvoon 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. Jatkuva, hyvä vuoropuhelu viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä myös kotoutumisen edistämiseksi on keskeinen elementti, kun rakennetaan yhdenvertaista, osallisuuden Suomea.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman