

Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO

Jakelu: Hallintovaliokunta

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

**Asia:**

**Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

Tämä lausunto on valmisteltu aikaisemmasta lausunnosta, jonka ETNO:n asettama Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmä (KLUS) on antanut lakiesityksen valmistelijalle.

Neuvottelukuntamme kiittää lain valmistelija hyvästä yhteistyöstä hallituksen esityksen valmistelun eri vaiheissa. Lain valmistelusta on kuultu useissa neuvottelukunnan kokouksissa ja tilaisuuksissa, joissa neuvottelukunnan jäsenet ovat päässeet esittämään näkemyksiänsä uudesta lainsäädännöstä.

Hyvä kotoutuminen edellyttää myönteisiä väestösuhteita yhteiskunnassa.

Aikaisemmin annetussa lausunnossa neuvottelukunnan jäsenet yhtyivät hallintovaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan *”Hyvien väestösuhteiden politiikalla edistetään eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten mahdollisuuksia elää yhdessä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä luottaa toisiinsa lähtökohdista ja taustasta riippumatta.”*

Hallituksen esityksestä näemme erityisen hyvänä sen, että lain valmistelija on onnistunut kiinnittämään huomionsa hyvien väestösuhteiden tavoitteisiin, määritelmään ja velvoitteisiin. Väestösuhteita koskevan osion valmistelussa lain

valmistelija on onnistunut hyödyntämään keskeisten asiantuntijoiden näkemyksiä väestösuhteiden viitekehyksestä ja osannut soveltaa niitä hallituksen esitykseen.

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

Näistä puutteista johtuen ehdotamme valtion, aluehallinnon ja kunnan velvoitetta edistää väestösuhteita pitäisi selkeyttää lainsäädännössä. On ensisijaisen tärkeää, että väestösuhteiden edistämisvastuu ei olisi keskeisille viranomaisille valinnainen, vaan sen tulee olla keskeinen osa kotoutumisen edistämistehtävistä.

Hallituksen esityksen 51§:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa mm. 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 politiikan koordinoimisesta ja sen lisäksi myös hyvien väestösuhteiden edistämisestä. Näkemyksemme mukaan ehdotettu pykälä asettaa väestösuhteiden tavoitteita hieman heikommalle asemalle. Sen sijaan näemme sen erityisen tärkeänä, että hyvien väestösuhteiden edistämistehtävä kirjataan selkeämmin hallituksen esitykseen ja työ- ja elinkeinoministeriön vastuihin.

Ehdotuksemme on, että hallituksen esityksen 51§ 1 momentin muotoiltavaksi seuraavalla tavalla: "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 väestösuhteiden

edistämismääräys koskee koko valtioneuvosto. Näin työ- ja elinkeinoministeriö tulisi uuden lain myötä olla johtava asiantuntija kotoutumisen liittyvän väestösuhteiden politiikan koordinoimisesta ja edistämisestä. Ehdotamme esityksen perusteluihin lisättäväksi, että *työ- ja elinkeinoministeriö toimisi kotoutumiseen liittyvään hyvien väestösuhteiden neuvonantajana ja vastaisi tämän seurannasta valtakunnallisesti yhteistyössä muiden valtioviranomaisten kanssa.*

Ehdotamme, että hallituksen esityksessä tulee näkyä edistämismääräys myös muissa keskeisissä säädöksissä, joita tulisi muuttaa hallituksen esityksen yhteydessä. Nämä säädösmuutokset koskevat ministeriöitä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, hyvinvointialueita ja kuntien rooleja. Seuraavat säädökset tulee päivittää hallituksen esityksen valmistumisen yhteydessä, jotta keskeisten viranomaisten tehtäväkuvat olisivat ajan tasalla kotoutumisen lainsäädännön kanssa: Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009), Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007), sekä Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (1494/2019).

Näin toimimalla varmistetaan, että hyvien väestösuhteiden edistämismääräys ei jää vain kotoutumisen lainsäädännön turviin. Keskeisillä viranomaisilla on erityinen vastuu edistää väestösuhteita ja sen kautta yhteiskunnan vastaanottavuutta. Valiokunnalle jää arvioitavaksi kunnan tehtäviin koskevan lainsäädännön koskien hyvien väestösuhteiden edistämistä.

Kumppanuus ja järjestöjen roolin vahvistaminen tulee olla Suomen kotoutumispolitiikan peruspilareita.

Hallintovaliokunnan mietinnössä<sup>1</sup> todetaan (sivu 17): ”...erityisesti kolmannen sektorin matalan kynnyksen palvelut ovat tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten onnistuneen kotoutumisen kannalta.” Lausujat kantavat valiokunnan esittämän huolen järjestöjen tilasta ja useimmiten näkymättömästä roolista kotoutumisen edistämisessä. Tästä syytä näemme sen erityisen tärkeää, että tämän hallituksen esityksen avulla vahvistetaan kumppanuusperiaatetta ja järjestöjen roolia kotoutumisen ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistämisessä.

<sup>1</sup> Valiokunnan mietintö HaVM 10/2022 vp VNS 6/2021 vp Hallintovaliokunta Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

Kumppanuus on erityisen tärkeä nyt kun kotoutumisen edistämisen vastuu ja rakenteet siirretään suurimmalta osin kunnille ja osittain hyvinvointialueille. Kumppanuusperiaatetta tulisi uusissa rakenteissa ja toiminnoissa vahvistaa sekä kotoutumisen suunnittelu-, toimeenpano- että seurantavaiheissa. Näemme sen mahdollisena, että hallituksen esityksen avulla kansalaisjärjestöjen roolia ja paikkaa kotoutumisen edistämisessä voi monella tavalla vahvistaa.

Hallituksen esityksestä esitämme kumppanuusperiaate otettavaksi 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 kyseistä ohjelmaa. Kotoutumista sekä siihen liittyviä politiikkakokonaisuuksia voi yhdessä kehittää samalla mallilla. Tämä hallituksen avulla on mahdollista turvata niin sanottu kotoutumisen seurantakomiteamallia, joka varmistaisi kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden seuranta- ja kehittämistyötä valtakunnallisella, alue- ja kunnallistasoilla.

Ehdottamamme kumppanuusperiaatetta ja siihen kytkettävää seurantakomiteamallia voi soveltaa hallituksen esityksen 48§:ään Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmään ja 58§:ään Alueelliseen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmään. Kansalaisyhteiskunnan ja muiden yhteiskuntatoimijoiden yhteistyön ja kumppanuuden vahvistamisen tarkoituksella, 50 §:ssä laaditut hyvinvointialueen kotoutumista edistävät tehtävät voi tarkentaa erillisellä säädöksellä.

Valtakunnan tasolla ehdottamamme seurantakomitean mallia voi käytännössä soveltaa esityksen 51§:ään. Kyseisessä pykälässä mainitun valtakunnallisen kotoutumisen edistämishjelman valmistelemisen yhteydessä valtioneuvosto, erillisellä asetuksella, voi asettaa seurantakomitean ja kumppanuusperiaatteella 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.

Ehdottamamme muutos pykälään §52 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.

Orientaatio-oikeuksien laajentaminen muillekin ryhmille auttaisi monia väliinputoajia.

Ohjaus- ja neuvontapalvelupalveluiden laajentamisen lisäksi ehdotamme, että oikeus yhteiskuntaorientaatioon laajennettaisi kaikille kuntaan muuttaneille. ETNO:n Monikieliset suomalaiset ja maahan muuttaneet yhteiskunnan vaikuttajana -työryhmä (MOVA) on ehdotuksissaan esittänyt, että hallituksen esityksessä ehdotettu velvoite järjestää monikielistä yhteiskuntaorientaatiota voi laajentaa koskemaan muitakin kuin kotoutuja-asiakkaita. Kunnalle voi jättää päätettäväksi yhteiskuntaorientaation järjestämisen muille kuin kotoutuja-asiakkaille. Edistääkseen uusien kuntalaisten tietoisuutta omista oikeuksista ja velvollisuuksista, tulisi tapauskohtaisesti tarjota yleistä tai tarvittaessa omakielistä yhteiskuntaorientaatiota niitä tarvitseville.

Näemme sen hyvänä, että yhteiskuntaorientaatioissa annetaan tietoa suomalaisesta yhteiskunnan arvoista, säännöistä ja periaatteita; mm. demokratiastamme ja oikeuksista osallistua siihen. Ehdottaa hallituksen esityksen 23§:n kolmannen momentin laadittavaksi seuraavaan muotoon: *"Kunta voi tarpeen mukaan järjestää yhteiskuntaorientaatiota ja omakielistä neuvontaa sen uusille kuntalaisille."* Lisäksi koulutuksen järjestäjien tai orientaatiota tarjoavien tulee varmistaa, että kotoutumiskoulutukseen ja/tai yhteiskuntaorientaatioon osallistuvat uudet kuntalaiset saavat asuinpaikasta riippumatta käytännönläheistä tietoa oikeuksistaan, osallistumis- ja vaikuttamiskeinoistaan.

Näemme sen hyvänä, että valtioneuvoston asetuksella tarkennettaisiin orientaation tavoitteita ja sisältöä.

Näemme hallituksen esityksen 25§:ssä (*"Monikielisen yhteiskuntaorientaation voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja."*) esitetyn vaihtoehdon erittäin hyvänä ja tärkeänä kumppanuusperiaatteen vahvistamiseksi. Ehdotamme tämän esitettäväksi omaksi momentikseen, sillä se tukisi myös tässä lausunnossa aiemmin esitettyä ehdotusta kumppanuudesta.

Laajennetuissa perusteluissa voi korostaa yhteiskuntaorientaation merkitystä varsinkin juuri maahan saapuneille. Esittämämme 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 uuteen asuinalueeseen. Järjestöjen roolin erityisesti omakielisen yhteiskuntaorientaation antajana voi huomioida esityksen perusteluissa.

---

Tarvitaan monipuolisia ja ketteriä ratkaisuita tukemaan kotona olevien vanhempien kotoutumista.

Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan<sup>2</sup> ”...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 työuraa tai koulutusta. Tätä työtä voisi tehostaa lisäämällä kumppanuutta järjestöjen sekä kotoutumis- ja työllisyysviranomaisten välillä.

Näemme sen 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.

---

<sup>2</sup> Valiokunnan mietintö HaVM 10/2022 vp VNS 6/2021 vp Hallintovaliokunta Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

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

52 §. Valtion kotoutumisen edistämishjelma: On ensisijaisen tärkeänä sen, että edistämishjelman valmistelemisen, toteuttamisen ja arvioimisen yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota tasa-arvokysymyksiin ja näiden vaikutuksista kotoutumiseen. Tätä samaa toimintaperiaatetta voi laajentaa koskemaan muita lakiesityksessä esitetyjä suunnitelmia ja ohjelmia.

-----

Ensimmäisen polven suomalaisten lasten ja nuorten hyvinvointi on oltava etusijalla.

Lausijat jakavat hallintovaliokunnan huolen maahan muuttaneiden 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 tulisi sovittaa yhteen. Tämä olisi lasten ja nuorten huomioimisen kannalta hyvin merkittävä toimintakokonaisuus.

Näemme kuitenkin riskinä sen, että arvioinnin tekeminen jätetään vastuuviranomaisen käsiin, minkä seurauksena se helposti jää laatimatta. Tämä haaste on havaittu nykyisen lainsäädännön yhteydessä eteenkin perheiden kotoutumissuunnitelmien kohdalla. Todellisuus on, että kotoutumissuunnitelmia laaditaan liian harvoin ja niiden merkitys ja hyödynnettävyys on olematonta.

Yllä mainituista syistä ehdotamme, että jokaiselle, esityksen 15§ 2 momentissa mainitulle, maahan muuttaneelle lapselle ja nuorelle on oltava oikeus palveluntarvearviointiin. Näin varmistetaan, että jokainen lapsi ja nuori, jolla on maahanmuuttotausta saa oikeita palveluita sekä tukea, joita hän tilanteen mukaan tarvitsee maahan saapumisen jälkeen. Toivottavaa olisi, että lain valmistelija pohtisi arvioinnin laatimisoikeuksien laajentamisesta myös muille maahan muuttaneille ryhmille kuin vain kotoutuja-asiakkaille.

Tämä kokonaisuus vaatii tarkempaa sääntelyä ja seurantaa, joka olisi mahdollista valtioneuvoston asetuksella. Tämän avulla tarkennettaisiin palvelutarvearvioinnin tarkoitusta, tavoitteita ja seurantaa. Tämän hetken esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella arvioitaisiin vain arvioinnin sisältöä ja toteutusta.

Yllä mainittu ehdotus tulee olla vahvasti linkitettynä esityksessä mainittuun perheen kotoutumissuunnitelmaan. Huolestuttavaa on, että ilman tarkempaa sääntelyä, ohjeita ja rakenteita, monia perheitä koskevia 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 esitämme 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

ETNO on aikaisimmissa lausunnoissa valtiokunnalle ja ministeriölle antanut näkemyksiänsä kotoutumisen terminologian uudistamisesta ja sen käytöstä.

Hallituksen esityksessä käytetään vain osittain päivitetyn kotoutumisen terminologiaa, joka valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vuonna 2021. Hallituksen esityksessä käytetty terminologia antaa välillä epätarkan kuvan esitetyistä kohderyhmistä ja niitä edustavista henkilöistä, selitetyistä käsitteistä ja rakenteista. Näemme sen tärkeänä, että hallituksen esityksessä uskalletaan käyttää muitakin termejä kuin esimerkiksi maahanmuuttaja. Termi, joka useimmiten antaa epämääräisen kuvan laajasta heterogeenisestä ryhmästä.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua tästä esityksestä.

Helsingissä 7.2.2023

Peter Kariuki  
Erityisasiantuntija, OM  
Pääsihteeri, ETNO

LIITTEET: Valiokunnan mietintö HaVM 10/2022 vp VNS 6/2021 vp  
Hallintovaliokunta Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen  
uudistamistarpeista.

JAKELU: Etnisten suhteiden neuvottelukunta  
Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmä (KLUS)

TIEDOKSI: Alueelliset ETNO neuvottelukunnat