

Työ- ja elinkeinoministeriö  
VN/1281/2020

## Lastensuojelun Keskusliiton lausunto työministeriön luonnokseen selonteoksi kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

### Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Eduskunnan tarkastusvaliokunta antoi mietinnön kotouttamisen toimivuudesta (TrVM 6/2018). Eduskunta antoi sen perusteella tammikuussa 2019 kannanoton, jossa se edellytti hallituksen laativan kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista, sekä antavan sen selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä. Käsillä olevassa selontekoluonnoksessa hahmotellaan linjauksia, joiden avulla varmistettaisiin kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa ja vastattaisiin haasteisiin, jotka koituvat työkäisen väestön vähenemisestä. Selonteko pyrkii vastaamaan keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin, tunnistettuihin kehittämistarpeisiin sekä Marinin hallituksen ohjelman kotoutumista koskevien linjausten toimeenpanoon. Pääsuuntaus on kotouttamisen kokonaisvaltainen kehittäminen huomioiden maahanmuuttajien erilaiset tarpeet, palvelujärjestelmä kokonaisuutena sekä väestösuhteiden edistäminen.

### Lastensuojelun Keskusliiton lausunnon pääkohdat

Keskusliitto tuo esille joitakin näkökohtia lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta korostaen sitä, että kotoutuminen on yksilöllinen prosessi ja paljon muutakin kuin työllistymistä. Pääasialliset huomiot voi tiivistää seuraavasti:

- Kokonaisvastuun siirtäminen kotouttamisesta kunnille on kannatettavaa palveluiden yhteensovittamisen ja toimivuuden parantamiseksi. Samalla on kuitenkin huolehdittava, että kaikki kunnat pystyvät kantamaan vastuunsa ja ettei palveluihin tule katvealueita sote-uudistuksen yhteydessä.
- Maahanmuuttajataustaisten lasten hyvinvointi poikkeaa valtaväestön lapsista ja sitä tulee edelleen seurata, jotta palveluja voidaan kehittää. Yksi keskeinen riskitekijä lasten hyvinvoinnille on lapsiperheköyhyys, ja maahanmuuttotaustaiset lapset elävät pienituloisessa perheessä selvästi useammin kuin valtaväestön lapset. Tämän yhteyttä kotoutumiseen kannattaa selvittää jatkossa.
- Kun kotoutumislakia muutetaan, on syytä ottaa erityiseen tarkasteluun ilman huoltajaa tulleiden lasten palveluita ja edustajajärjestelmää koskeva säätely. On syytä miettiä, miten rakennetta voidaan selkeyttää, sekä yhteensovittaa vastaanottolakia ja kotoutumislakia sosiaalihuoltolakiin ja lastensuojelulakiin. Jälkihuollon tuki on saatava nuorille subjektiiviseksi oikeudeksi.

## Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Selonteko avaa ansiokkaasti selvitys- ja tutkimustiedon valossa suomalaisen kotoutumispolitiikan haasteita, onnistumisia ja pullonkauloja. Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että kotouttamistoimien tehostamisvaatimuksen taustalla voi olla erilaisia motiiveja. Lähtökohtana on oltava hyvinvoinnin lisääminen, ei esimerkiksi säästösyöt. Esimerkiksi mekaaninen kotoutumisjakson lyhentäminen ei palvele kotoutujaa, ja kotoutumisen viivästyminen tai epäonnistuminen aiheuttaa yhteiskunnalle jatkossa suuremmat kustannukset kuin kotouttamiseen satsaaminen maahanmuuton ensimmäisinä vuosina.

Keskusliitto pitää tervetulleena selonteon linjaa, jossa painopiste on selvästi palveluiden parantamisessa. **Kokonaisvastuun siirtäminen kunnille on periaatteessa kannatettava ratkaisu** palveluiden yhteensovittamisen ja toimivuuden parantamiseksi, rippumatta siitä, miten työvoimapolitiikan palvelurakenteen muutos etenee. Kuten selonteko tuo esille, maahanmuuttajien tilanteet ja tarpeet ovat erilaisia. Työllistyminen ei ole ainoa kotoutumisen osa-alue, ja paitsi työvoiman ulkopuolella olevat, myös työllistyvät muuttajat ja heidän perheensä tarvitsevat palveluja. Osa maahanmuuttajista tulee tarvitsemaan palveluja toisia enemmän ja pidempään, joten kunnat ovat avainasemassa.

**Tilanteessa, jossa sote-palvelut ovat kuitenkin siirtymässä pois kunnista aluetasolle, kotouttamisen siirrossa kuntiin on riskinsä.** On syytä varmistaa, että kaikki kunnat pystyvät kantamaan vastuunsa, ja mahdollistaa alueellinen näkökulma ja tarvittaessa voimien yhdistäminen useamman kunnan kesken. **On myös huolehdittava, etteivät jotkut palvelut tai toiminnot tai palvelujen käyttäjäryhmät jää katveeseen uudistuksissa.** Esimerkiksi täysi-ikäistyville ilman huoltajaa tulleille nuorille tarjottava itsenäistymisen tuki (lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavat tukitoimet) on palvelu, jonka osaaminen on sote-palveluissa. Miten tuki järjestetään, kun sote-palvelut eivät jää kuntiin?

Kuten selonteossa myös todetaan, ei lopullisia linjauksia tai tarkempia toimenpide-ehdotuksia voida tehdä ennen kuin muut palvelurakenteita koskevat muutokset saavat muotonsa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saumaton yhteensovittaminen kunnille jäävien palveluiden kanssa tulee olemaan kaikkien haaste. Tämän vuoksi **on olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota sote-järjestämislakien ja kotouttamislain yhteensovittamiseen.** Em. lakien yhteensovittaminen myös vastaanottolain ja tulevan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lain tai mahdollisen paperittomien terveydenhuoltoa koskevan lain kanssa on niin ikään merkittävää, jotta kaikkien maahanmuuttotustaisten lasten ja perheiden palvelutarpeet tunnistetaan ja heidät ohjataan palveluihin.

Termien selitykseen olisi hyvä kiinnittää selonteossa huomiota. Tähän saakka yksilölle on tehty kotoutumissuunnitelma ja kunnat ovat tehneet kotouttamisohjelmia. Lukijalle olisi hyvä selkeyttää, korvaako uusi termi kotoutumisohjelma entisen henkilökohtaisen kotoutumissuunnitelman.

## Kommentit lukuihin 1–6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät

Kotoutumisen tärkeä kulmakivi on työllisyys ja sitä kautta osallistuminen yhteiskunnan toimintaan, mutta yhtä tärkeää on kotoutujan kokonaisyhteistyö, joka koostuu paljolti muustakin kuin työllistymisestä. Tässä mielessä on hieman erikoista, että hyvinvointikysymyksiä ei ole nostettu omaksi luvukseksi, vaan ne on

sisällytetty työllisyys- ja osallisuuslukuun 7. Niin ikään koulutus on niin merkittävä osa-alue, että se voisi näkyä otsikkotasolla. **Koulutuksen merkitys yhdenvertaisuuden ja sosiaalisen liikkuvuuden takaajana on kiistaton.** Peruskoulussa epäonnistuminen johtaa toisen asteen koulutuksesta karsiutumiseen, mikä taas johtaa heikkoon työmarkkina-asemaan. Maassa, jossa valtaosa ikäluokasta hankkii vähintään toisen asteen koulutuksen, on hyvin vaikeaa vakiinnuttaa työmarkkina-asemaa ilman perusasteen jälkeistä koulutusta.<sup>1</sup>

**Yksi keskeinen riskitekijä lasten hyvinvoinnille on lapsiperheköyhyys,** joka olisi ansainnut enemmän käsitelyä. Suomalainen kohorttitutkimus vahvistaa kansainvälisiä tutkimustuloksia, joiden mukaan vanhempien pitkäaikaisilla toimeentulovaikeuksilla on seurauksensa lasten hyvinvoinnille. Köyhyyden haitallinen vaikutus lapsen kehitykseen on suurimmillaan varhaisvuosien aikana, ja vaikutus ulottuu aikuisuuteen asti. Köyhyys altistaa syrjäytymisen riskitekijöille, ja sillä on vahva yhteys myöhempään koulupudokkuuteen, rikollisuuteen, mielenterveysongelmiin ja muihin hyvinvoinnin ongelmiin nuorena aikuisena.<sup>2</sup>

Esimerkiksi helsinkiläislapsia koskevan tutkimuksen mukaan **ulkomaalaistaustaiset lapset elävät pienituloisessa perheessä selvästi useammin kuin valtaväestön lapset:** joka kolmas ulkomaalaistaustainen helsinkiläislapsi eli pienituloisuusrajan alapuolella vuonna 2018, kun valtaväestön lapsista vastaava osuus oli 7 prosenttia<sup>3</sup>. Heikko sosioekonominen asema saattaa selittää myös suuren osan eroa, joka valtaväestön ja maahanmuuttotaustaisten lasten välillä vallitsee tarkasteltaessa toisen asteen koulutukseen pääsyä ja läpäisyä.

On tosiasia, että maahanmuuttajissa on ryhmiä, joilla on myös taustansa takia hyvinvoinnin riskejä. Terveystutkimusta tulee edelleen jatkaa, sillä pakolaistaustaisten traumatisoivat kokemukset eivät ole kuitenkaan ainoa merkille pantava asia maahanmuuttotaustaisten terveydessä: on seurattava ja selvitettävä myös rakenteellisten tekijöiden osuutta terveyteen ja hyvinvointiin. Suomen Syöpärekisterin, HUS:n ja Helsingin yliopiston tutkimuksen tulokset olivat hätkähdyttäviä: **lasten syöpäkuolleisuus Suomessa on maahanmuuttajataustaisissa perheissä valtaväestöä suurempi.** Kun katsotaan, kuinka suuri osa lapsista oli elossa viisi vuotta syöpädiagnoosin saamisen jälkeen, tulee ero esiin: kun vanhemmat olivat suomalaistaustaisia ja syntyneet Suomessa, oli luku 83 %. Sen sijaan, jos äiti oli ulkomaalaistaustainen ja syntynyt ulkomailla, luku oli noin 68 % ja vastaavasti isän kohdalla 70 %. Tutkimustulos kertoo, että kulttuuri- ja kielierot tulisi ottaa paremmin huomioon, kun hoidetaan maahanmuuttajaperheiden lapsia ja keskustellaan heidän

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Kärkkäinen, Tuulikki: Koulutuksen ja lapsi-vanhempisuhteen yhteys elämässä selviytymiseen. Sosiaalinen perimä ja koulutuskulttuurisen pääoman periytyminen sukupolvesta toiseen. Tutkimuksia 250. Helsinki: Helsingin yliopiston soveltavan kasvatustieteen laitos, 2004; Sipilä N ym. (2011) Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen - mihin peruskoulututkinto tutkinto riittää 2000-luvulla? Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):2

<sup>2</sup> Ristikari ym (2016). Suomi nuorten kasvuympäristönä 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. THL – Raportti 9/2016, 97–98; Ristikari ym. (2018). Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes. Longitudinal and Life Course Studies, 9(3),312–326.

<sup>3</sup> Ahtiainen,Hanna; Mäki, Netta; Määttä, Suvij; Saukkonen, Pasi ja Yijälä, Anu (2021). Ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointi Helsingissä. Tutkimuksia 2020:5. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot, 25.

vanhempiensa kanssa lasten syöpähoidoista ja seurannasta. Palveluohjaus varhaisessa vaiheessa ja esim. tulkkipalvelujen laatu ja niiden riittävä käyttö voi näin olla kohtalokkaan tärkeää.<sup>4</sup>

**Rasismin ja syrjinnän kokemusten vaikutusta kotoutumiseen ei voi liikaa korostaa.** Selontekoluonnoksessa mainitun EU-Midis II 2018 seurannan lisäksi myös esimerkiksi FRA:n mukaan Saharan eteläpuolisista maista tulevien syrjintä- ja häirintäkokemukset olivat Suomessa yleisempiä verrattuna muihin EU-maihin<sup>5</sup>. Maahanmuuttotilastaisista oppilaat kokevat enemmän toistuvaa koulukiusaamista ja fyysistä väkivaltaa kuin valtaväestön ikätoverit. Kouluterveyskyselyn mukaan noin kolmannes on kokenut syrjivää kiusaamista<sup>6</sup>. Oikeusministeriön selvityksen mukaan lapset kokevat syrjintää myös opetustilanteissa. Esimerkiksi kielivaikeuksia ei huomioida riittävästi, mikä voi johtaa opintomenestyksen heikkenemiseen. Lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa opettajilla voi olla puutteelliset valmiudet tukea erityisjärjestelyillä tai opetusmenetelmillä erilaisia oppijoita, kuten maahanmuuttotilastaisia.<sup>7</sup>

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

Selontekoluonnos toteaa aivan oikein, että kotouttamispolitiikalla tai -palveluilla ei yksinään voida vaikuttaa riittävästi siihen, että maahanmuuttajilla on mahdollisuus päästä osallisiksi yhteiskunnasta. Kotouttamispolitiikan tulee olla kokonaisvaltaista, näin ollen eri politiikka-alojen yhteistyö on välttämätöntä. Selontekoluonnoksen ehdotukset kotouttamisen valtavirtaistamiseksi ovatkin tärkeitä. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen ja koulutusjärjestelmän kehittämisessä on keskeistä huomioida kasvava maahanmuuttajaväestö. **Ministeriöiden väliseen yhteistyöhön on kohdistettava entistä enemmän huomiota ja resursseja.**

### 7.3. Terveyttä ja hyvinvointia sote-palveluilla

Selontekoluonnos painottaa aivan oikein maahanmuuttajaväestön terveys- ja hyvinvointiseurantaa palvelujen kehittämisen perustana, ennaltaehkäisevän työn merkitystä palveluissa sekä perheiden tukemista kotoutumisen edistämiseksi. **Perhekeskusten mahdollisuudet matalan kynnyksen palvelun, neuvonnan ja palveluohjauksen tarjoajina tulee hyödyntää**, ottaen huomioon haasteet palvelujen saavutettavuudessa ja palveluista toiseen siirtymisessä maahanmuuttajien kohdalla. **Maahanmuuttajataustaisten lasten hyvinvointi poikkeaa valtaväestön lasten hyvinvoinnista ja vaatii seurantaa ja palvelujen kehittämistä.**

**Kun kotoutumislakia muutetaan, on syytä ottaa erityiseen tarkasteluun ilman huoltajaa tulleiden lasten palveluita ja edustajajärjestelmää koskeva säätely.** Luonnos toteaaakin, että työministeriö kokoaa monialaisen työryhmän valmistelemaan uudistusta. Lasten hoidosta ja huolenpidosta erillisjärjestelmänä on kaiken

<sup>4</sup> Kyrönlähti, A; Madanat-Harjuoja, Laura; Pitkäniemi, Janne; Rantanen, Matti; Malila, Nea & Tanskanen, Mervi (2020). Childhood cancer mortality and survival in immigrants: A population-based registry in Finland. *International Journal of Cancer*, Vol. 146, Issue 10, pages 2746–2755.

<sup>5</sup> Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results. European Union Agency of Fundamental Rights FRA 2017.

<sup>6</sup> Halme ym. (2017). Ulkomaista syntyperää olevien nuorten hyvinvointi Kouluterveyskyselyssä vuonna 2017. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 6/2017.

<sup>7</sup> Jauhola & Vehviläinen (2015). Syrjintä koulutuksessa. Erityistarkastelussa kokemukset yhdenvertaisuuden toteutumisesta opintojen ohjauksessa eri vähemmistöryhmiin kuuluvien nuorten osalta. Oikeusministeriön julkaisu 21/2015.

kaikkiaan käyty keskustelua vuosia. Lastensuojelun Keskusliitto ja Lapsiasiavaltuutettu pitivät aikanaan asiaa esillä ja halusivat tuoda pohjoismaista keskustelua myös Suomeen – näiden lasten asumisen ja hoivan saattamista sosiaali- ja terveystoimen piiriin olisi selvitettävä. Kun vastaanottolakia säädettiin vuonna 2010, pohdittiin jopa vastaanoton siirtämistä kokonaan lastensuojeluviranomaisten vastuulle. Asiaa ei ehditty tuolloin selvittää riittävästi, ja hallituksen esityksessä todetaan asian jäävän erillisen hankkeen selvittäväksi<sup>8</sup>. Tuollaista hanketta tai selvitystä ei ole edelleenkään tehty.

Lastensuojelun Keskusliitto teki selvityksen ilman huoltajaa tulleiden kotouttamisvaiheen palveluista<sup>9</sup>. Lasten asumisesta ja huolenpidosta vastaaville työntekijöille suunnatussa kyselyssä kävi ilmi, että **työntekijöille ei ole selvää, minkä lain puitteissa toimitaan**. Selvisi myös, että eri **kunnissa sovelletaan sosiaalihoitolakia eri tavoin**. Johtopäätöksenä oli, että ilman huoltajaa tulleilla on palvelutarpeita, joita ei aina välttämättä tunnusteta tai joihin ei osata vastata.

Em. selvitys toteaa, että **lapsen oikeuksien näkökulmasta katsoen kotoutumislaki ei huomioi riittävästi näiden lasten asemaa ja erityistä suojelun tarvetta**. Suojelun takaisivat sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaiset palvelut, mutta ne eivät toteudu yhdenvertaisesti koko maassa. Näiden palvelujen sisällöt eivät myöskään aina vastaa ilman huoltajaa tulleiden lasten palvelutarpeisiin. Näillä lapsilla on paljon esimerkiksi mielen hyvinvointiin liittyviä haasteita, mutta mielenterveyspalveluja on paikoin vaikea saada ja ennen kaikkea ne eivät tunnu soveltuvan tälle kohderyhmälle.

Selvityksessämme tuotiin esille myös, että jälkihuollon tuen järjestäminen vaihtelee paljon kunnittain. On merkittävä epäkohta, että **kotoutumislaki ei velvoita kuntia järjestämään jälkihuollon tukea. Keskusliitto esittää, että asia korjataan tulevien lakimuutosten yhteydessä**. Kotoutumislaisissa sovelletaan pääosin lastensuojelulain säännöksiä asumisyksiköistä. Myös jälkihuollon osalta tulisi laki saattaa vastaamaan lastensuojelulakia, jotta itsenäistyvät nuoret olisivat yhdenvertaisessa asemassa valtaväestön nuorten kanssa.

Keskusliiton selvityksen pohjalta voidaan sanoa, että lainsäädäntö ei ole riittävän täsmällistä ja selkeää, ja sitä sovelletaan kunnissa vaihtelevasti. Nämä lapset asuvat kuntaan muutettuaan yksiköissä, jotka eivät ole kuntien sosiaalipalvelua. Tästä huolimatta lapsilla on kuntalaisina täysimääräiset oikeudet sosiaalipalveluihin. Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan mielletä näitä lapsia sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan erityistä tukea tarvitseviksi. Tästä voi aiheutua vaikeuksia palvelujen saamisessa. **Onkin hyvä, että selonteko tuo esille tarpeen painottaa sosiaalihuoltolain viitekehystä**. Kotoutumislakia muutettaessa on paikallaan tarkastella, onko mielekäästä säilyttää ilman huoltajia tulleita varten rakennettu erillinen järjestelmä, tai miten sitä tarkennettaisiin eri lakeja yhteensovittamalla. **On kiinnitettävä erityistä huomiota siirtymiin, jossa lapset siirtyvät vastaanoton piiristä kotouttamisen piiriin, ja täysi-ikäisyyden saavutettuaan ns. jälkihuollon tuen piiriin ja sieltä edelleen mahdollisesti vielä aikuissosiaalityön piiriin**.

---

<sup>8</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 266/2010 vp), 4.

<sup>9</sup> Martiskainen, Taina & Toivonen, Virve (2019). Kotoutumisen polku – Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliitto 2019. [https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kotoutumisen\\_polku\\_.pdf](https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kotoutumisen_polku_.pdf)

Kotoutumislain ohella tulee tarkastella myös vastaanottolakia niiltä osin, kuin on tarpeen. Esimerkiksi edustajan lakkaamista koskeva pykälä on aiheuttanut epäselviä tilanteita, ja pahimmillaan johtanut siihen, että huostaanotetulla alaikäisellä ei ole ollut huoltajaa, edustajaa eikä lastensuojelun edunvalvojaa. Edustajiin liittyvistä kysymyksistä selonteko ei mainitse muuta kuin rekisterin luomisen seurannan kehittämiseksi.

**Edustajajärjestelmän tila ja tulevaisuus** ansaitsee kuitenkin enemmän huomiota jatkossa, sillä tähänastiset kehittämistoimet eivät ole riittäviä. Järjestelmä kaipaa uudistusta edustajan rekrytoinnin, koulutuksen ja valvonnan kuntoon saattamiseksi ja ennen kaikkea, jotta edustajien riippumattomuus ja pätevyys voidaan taata. Nykyjärjestelmä on sirpaleinen, eikä takaa riippumattomuutta tai laatua<sup>10</sup>.

### Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Selonteon ehdotukset kotoutumisen käynnistymisen tehostamiseksi ovat kannatettavia. Ns. esikotouttavan toiminnan kehittäminen vastaanottokeskuksissa on tärkeää. Opintotoiminnan ja neuvonnan lisäksi toiminta tulisi kuitenkin kytkeä hyvinvoinnin seurantaan: hyvinvoinnin riskien kartoittaminen ja perheiden tukeminen edesauttaa myöhempää kuntaan ja sen palveluihin siirtymistä. **Lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen jo vastaanottovaiheessa pitäisi tietyissä tapauksissa mahdollistaa** ennaltaehkäisevänä palveluna, vähintään silloin kun vanhempien psyykkinen kunto ei riitä täysipainoiseen vanhemmuuteen.

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

Ohjauksen ja neuvonnan tehostaminen on erittäin kannatettavaa. Siinä tulisi huomioida myös lapset ja nuoret. **Lapsille ja nuorille täytyy tarjota tietoa heille sopivalla tavalla**, mikä on ensimmäinen edellytys siihen, että lapsen oikeus osallisuuteen voisi toteutua.

### Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

#### Kotoutumisohjelma

Nykyisten kotoutumissuunnitelmien laatiminen on vaihdellut, ja on ollut vaikea saada tietoa siitä, miten työnjako kuntien ja työvoimatoimistojen kesken on toiminut, ja minkä verran ja minkä tasoisia suunnitelmia on tehty työvoiman ulkopuolisille kotoutujille. Muutokset ovat tervetulleita, mutta vielä selonteon hahmotettava malli ei anna tyhjentävää vastausta siihen, miten uusi kotoutumisohjelma tulisi muuttamaan tilannetta. Työvoiman ulkopuolella olevien, myös kotona lapsia hoitavien huoltajien tavoittaminen ja palveluihin ohjaaminen on ensiarvoisen tärkeää. On hyvä selvittää mahdollisuudet tehdä palveluiden tarjoaminen esimerkiksi kotihoidon tukea saaville velvoittavaksi, ja poistaa selonteossa esitettyjä eri hallinnonalojen yhteistyön esteitä kotoutumispalveluihin ohjaamisessa.

---

<sup>10</sup> Ks. esim. Lundqvist ym (2018). Edustajat lapsen edun takaajina – Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueet, 26/2018; Edustajan riippumattomuutta korostaa myös esim. EU:n perusoikeusvirasto FRA, ks: FRA (2014). Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking.

## Kotoutumisaika

Eduskunnan tarkastusvaliokunta esitti kotoutumisjakson lyhentämistä nykyisestä kolmesta vuodesta yhteen vuoteen. Tarkastusvaliokunnan mukaan pitkä kotoutumisjakso ei kannusta työllistymään, vaan pitkä kotoutumiskoulutus ja sen ajalta saatava kulukorvaus voivat kannustaa sosiaaliturvan varassa pysymiseen. (s. 10–11, 26). Kotoutumisajan lyhentämisellä mekaanisesti haetaan yksinkertaista ratkaisua monimuotoiseen ongelmaan. Esimerkiksi pakolaisena tulleen, useita lapsia kotona hoitavan äidin saaminen työelämään pelkääntään pienentämällä ns. kannustinloukkuna pidettyä kotoutumistukea on epärealistinen.

Selontekoluonnos tuokin monipuolisemman kuvan ulkomaalaisten naisten heikon työllistymisen takana olevista taustatekijöistä. Monet saattavat tulla lähtömaista, joissa naiset kantavat vastuun lasten ja kodin hoidosta, eivät ole päässeet kouluttautumaan ja saattavat lisäksi kantaa traumatisoivia kokemuksia mukanaan, joihin voi liittyä vielä Suomessa koetut rasismien ja syrjinnänkokemukset. Edes korkeasti koulutetut pakolaistaustaiset naiset eivät saa koulutustaan vastaavaa työtä syrjivillä työmarkkinoilla. Selonteossa esille tuodun laajan maahanmuuttajille suunnatun kyselyn mukaan **monet vastaajat pitivät myös kotoutumisaikaa liian lyhyenä.**

Tässä valossa selonteon linjaus kotoutumisajan lyhentämisestä kahteen vuoteen vaikuttaa vaikealta kompromissilta. Onkin erittäin tärkeää, että kotoutumislakiin tullaan kirjaamaan selonteon ehdottama mahdollisuus kotoutumisajan (eli uuden kotoutumisohjelman) pidentämiseen. Lakiin ei tule kirjata kuitenkaan vuoden tai kahden maksimiaikaa pidentämiseen, vaan jouston mahdollisuus on oltava riittävä. **Ei ole kotoutujan eikä yhteiskunnan etu katkaista kotoutumisaikaa mekaanisesti**, vaan on oltava mahdollisuus poiketa ajasta yksilöllisistä syistä. Esimerkiksi pakolaisina tai turvapaikanhakijoina tulleilla voi olla merkittäviä hyvinvoinnin riskitekijöitä, mikä vuoksi kotoutuminen viivästyy. Tuen katkaiseminen liian varhain on lyhytnäköistä. Olisi hyvä etsiä ratkaisuja myös siihen, että **kotoutumisaika voitaisiin väliaikaisesti katkaista esimerkiksi sairauden tai pienten lasten kotihoidon vuoksi.** Lapsia kotona hoitavien kielitaidottomien äitien mahdollisuus suuntautua ulos yhteiskuntaan on vaikeaa. Tästä huolimatta on tärkeää tukea lasten ohjaamista varhaiskasvatukseen. Lähtökohtana siinä tulee olla kuitenkin lapsen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä ensisijaisesti naisten ohjaaminen työmarkkinoille tai niitä jäljitteleville kotoutumispoluille.

## Hallinnon käytännöt vaikuttavat kotoutumiseen vaadittavaan aikaan

**Kotoutuminen on kaksisuuntaista, joten myös kotoutumisen viivästymiseen vaikuttavat sekä kotoutujasta että vastaanottavasta yhteiskunnasta johtuvat tekijät.** Esimerkiksi työmarkkinoiden toimintamekanismien tai maahanmuuttajiin kohdistuvan syrjinnän lisäksi voi kotoutumisen onnistumisen taustatekijöitä löytyä myös suomalaisen hallintobyrokratian prosesseista. Näitä selonteko ei avaa, mutta juuri ilmestynyt tutkimus valaisee ilmiötä kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden osalta ja tuo näin esiin kotoutumisen ja ulkomaalaislain soveltamisen yhteyden. Tutkimuksessa analysoitiin Sipilän hallituksen aikana ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia ja niiden soveltamista, kuten humanitaarista suojelua koskevan sääntelyn kumoamista ja perheenyhdistämiseen tehtyjä kiristyskiä. **Turvapaikkamenettelyn tehostamiseen tarkoitettut kiristykset ovat johtaneet myös kotoutumisen hidastumiseen ja jopa paperittomuuteen.** Myös

hakemusten käsittelyyn kuluva aika voi olla omiaan hidastamaan kotoutumista. Jopa alaikäisten kohdalla päätöksen saaminen on saattanut kestää vuosia, mikä on vaikeuttanut lasten koulunkäyntiä ja kotoutumista.<sup>11</sup>

Ilman huoltajaa tulleiden nuorten jatkolupien käsittely on viime vuosina puhuttanut paljon. Monet pitävät **kotoutumisen kannalta merkittävänä riskinä nuorille myönnettäviä lyhyitä pätkälupia**, kun nuoret joutuvat pelkäämään täysi-ikäistymisen tuovan mukanaan jälleen uuden pätkäluvan ja pahimmillaan jatkoluvan epäämisen.

**Kotoutumisen yhtenä merkittävänä tekijänä voidaan pitää perhettä.** Perheenyhdistämistä on rajoitettu koko 2010 luvun, ja lisää rajoituksia tehtiin vuoden 2015 jälkeen. Kireä politiikka voi olla lyhytnäköistä, ja tuottaa paitsi inhimillistä kärsimystä, myös kustannuksia yhteiskunnalle epäonnistuneen kotoutumisen kautta. Suomalaisen tutkimuksen tulokset ovat linjassa kansainvälisten tutkimusten kanssa ja osoittavat, että erossaolo primääriperheestä on riski hyvinvoinnille ja vaikeuttaa kotoutumista. Perheestään erossa asuvilla pakolaisilla on yleisemmin psyykkistä oireilua kuin perheensä kanssa asuvilla sekä vaikeuksia työllistymisessä ja koulutukseen osallistumisessa.<sup>12</sup>

**Perheen tukemista pidetään selonteossa tärkeänä, mutta perheenyhdistämisen merkitys sivuutetaan.** Perheenyhdistämisen kautta tulleet näyttäytyvät nyt lähinnä taakkana kun mainitaan, että he työllistyvät selvästi suomalaistaustaisia huonommin. Tulijoiden huono työllistyminen on fakta, mutta maassa olevan perheenkokoajan ja lopulta koko perheen hyvinvoinnin ja kotoutumisen kannalta merkitystä on sillä, että perhe tai ainakin jokin osa sitä on koossa.

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

Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyön tehostaminen on erittäin kannatettavaa, esimerkiksi Kotoutumisen kumppanuusohjelman kehittämisen avulla. Niin ikään vuoropuhelun ja tiedonvaihdon lisääminen sekä hankeosaaminen kehittäminen on tärkeää rahoitusmahdollisuuksien turvaamiseksi järjestöille, myös pienille järjestöille.

---

<sup>11</sup> Pirjatanniemi & al. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021:10. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>

<sup>12</sup> Ks. esim: Rask, S., Paavonen, A-M., Lilja, E., Koponen, P., Suvisaari, J., Halla, T., Koskinen, S. & Castaneda, A. (2016) Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 81(3). <https://www.julkari.fi/handle/10024/130701>