

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- hallitusneuvos Henna Huhtamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Henna Leppämäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- tutkimuspäällikkö Anu Castaneda, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- maahanmuutto- ja työllisyysasioiden johtaja Ilkka Haahtela, Helsingin kaupunki
- maahanmuuttajatyön johtaja Anita Kytökangas, Kotkan kaupunki
- kotoutumistuen koordinaattori Maria Pikkarainen, Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote
- Kansaneläkelaitos
- Närpiön kaupunki
- Suomen Kuntaliitto
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- Tehy ry
- Vammaisfoorumi ry

Valiokunnan lausunto StVL 19/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnalle kesäkuussa 2021 annetussa selonteossa esitetään suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että voidaan varmistaa kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa ja samalla vastata esimerkiksi työikäisen väestön vähenemiseen hyödyntämällä maahanmuuttajien osaamista. Selonteolla vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp).

Selonteossa esitetyt keskeiset uudistukset ovat kotoutumisohjelman käynnistäminen, peruspalvelujen ja yleisen koulutusjärjestelmän kehittäminen vastaamaan paremmin maahanmuuttajien tarpeisiin sekä maahanmuuttajille suunnatun erillisen ohjauksen ja neuvonnan vahvistaminen ja vakinaistaminen. Tarkoitus on kehittää kotoutumisen alkuvaihetta ja kotoutumisen edistämistä osana peruspalveluja ja koulutusjärjestelmää sekä vahvistaa hyviä väestösuhteita ja kumppanuuksia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää selonteon tavoitteita tärkeinä kotoutumisen edistämiseksi. Selonteko kohdistuu laajasti eri toimintoihin, ja sen perustana on hyödynnetty varsin paljon tutkimustietoa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että selonteossa käytettyjen selvitysten ja koosteiden lisäksi tulisi keskeisenä osana tietopohjaa hyödyntää myös laajoja, systemaattisesti kerättäviä väestötutkimuksia, jotka pystyvät yleistettävästi ja luotettavasti osaltaan vastaamaan kotoutumisen seurannan tietotarpeisiin.

Valiokunta pitää yhtenäisen kotoutumisohjelman luomista ja kehittämistä erittäin kannatettavana, koska tarve prosessien selkeyttämiseksi ja sujuvoittamiselle on ilmeinen. Kuten selonteossa todetaan, erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumismahdollisuuksia heikentävät epäselvät viranomaisvastuut. Vaikka selonteon tarkoituksena on selkeyttää kotoutumispalveluja ja niiden järjestämistä, näyttäytyy selonteon kuvaama palvelujärjestelmän ja järjestämistä vastuiden kokonaisuus valiokunnan näkemyksen mukaan edelleen pirstaleisena. Valiokunta nostaa lisäksi esiin huolen siitä, että selonteossa ei riittävän konkreettisella tavalla huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon mittavaa rakenneuudistusta. Valiokunta korostaa, että kotoutumispalvelujen vastuita tulee jatkossa selkeyttää selontekoa konkreettisemmalla tasolla. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kannustetaan maahanmuuttajia omatoimisuuteen kotoutumispalvelujen toteutumiseksi ja edellytetään heidän osallistumistaan kotoutumisprosessiin.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Valiokunta pitää tärkeänä, että hyvinvointi, terveys ja turvallisuus ovat esillä selonteossa, koska ne ovat keskeinen osa kotoutumista ja samalla kotoutumista tukemalla voimme tukea myös terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteiskunnassa yleisesti.

Vastauksina maahan muuttaneen väestön terveyteen liittyvän tuen tarpeisiin selonteossa on tunnistettu hyvin sekä tarpeelliset erityispalvelut että toisaalta koko väestölle suunnattujen palvelujen kehittäminen erityisiä tarpeita huomioivaan, inklusiiviseen toimintatapaan. Valiokunta toteaa, että näitä molempia tarvitaan, jotta maahan muuttaneen väestön terveyteen liittyviin tarpeisiin ja terveydentilassa vallitseviin väestöryhmien välisiin eriarvoisuuksiin voidaan vaikuttaa.

Valiokunnan lausunto StVL 19/2021 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että terveyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden tukemisen näkökulmat huomioitaisiin jatkotyössä vielä kattavammin. Yhteyttä sosiaalihuoltoon tulee selkeyttää tarvittaessa myös lainsäädännöllisin keinoin erityisesti niiden asiakasryhmien kohdalla, joille sosiaali- ja terveystalvet ovat tavanomaista keskeisempiä.

Sosiaali- ja terveystalvetuihin pääsyssä ja talvetujen käytössä on havaittu Suomessa merkittäviä eroja maahan muuttaneessa väestössä suhteessa koko väestöön. Näiden erojen kaventamiseen olisi tarpeellista käyttää nykyistä enemmän voimavaroja. Selonteosta käy ilmi maahanmuuttajataustaisen väestön psyykinen 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). Selonteossa myös todetaan, että Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (LAPE) yksi painopiste on mm. lasten ja nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelut ja että LAPE-kehittämistyö edesauttaa myös maahanmuuttajataustaisten lasten, nuorten ja perheiden tuen kokonaisuuden vahvistumista, mutta maahanmuuttajilla on kuitenkin erityisiä haasteita varhaisen tuen talvetujen saavutettavuudessa (s. 110). Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkotyössä täsmennetään, miten talvetujen saavutettavuuden haasteisiin pyritään konkreettisella tasolla vastaamaan.

Ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset

Valiokunta pitää myönteisenä, että selonteossa on tunnistettu ilman huoltajaa maahan saapuneiden alaikäisten erityisen tuen tarve (s. 113—114). Selonteossa myös esitetään ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten lasten talvetujen järjestämisen uudistamista siten, että turvataan näille lapsille ja nuorille yhdenvertaiset talvetut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin. Selonteon mukaisesti uudistamisessa etsittäisiin keinoja talvetujen turvaamiseksi niille ilman huoltajaa maassa oleville alaikäisille, jotka eivät saa talvetuita kotoutumislain nojalla. Lisäksi ilman huoltajaa maahan saapuneiden alaikäisten asemaa ehdotetaan vahvistettavaksi esimerkiksi kehittämällä edustajajärjestelmää sekä sen laatua ja valvontaa. Kouluterveyskysely osoittaa, että ulkomaista syntyperää olevat nuoret kokivat terveydentilansa merkittävästi muita nuoria huonommaksi. Valiokunta kantaa huolta siitä, ettei selonteon ehdotetuista toimenpiteistä käy selkeästi ilmi, miten mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuuden ongelmiin pyritään vastaamaan.

Valiokunta pitää ehdotettuja toimenpiteitä kannatettavina. Valiokunta korostaa, että erityisesti ilman huoltajaa saapuneiden kotoutumiseen liittyvää kehittämistyötä on jatkossa välttämätöntä tarkastella monialaisesti usealla eri hallinnonalalla. Vastuunjako kotoutumisen, sosiaalihuollon ja lastensuojelun lainsäädännön osalta on tarpeen jäsentää ja täsmentää. Lisäksi lasta edustavien henkilöiden osaamisen varmistaminen ja kehittäminen on valiokunnan näkemyksen mukaan tarpeen varmistaa lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.

Ikääntyneet ja vammaiset maahanmuuttajat

Valiokunta pitää myönteisenä, että selonteossa on kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin (s. 46). Ehdotetuissa toimenpiteissä ei kuitenkaan huomioida esimerkiksi vammaisten maahanmuuttajalasten erityistarpeita. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuk-

Valiokunnan lausunto StVL 19/2021 vp

sen komitea on painottanut sitä, että vamman kanssa eläville pakolaislapsille annettava erityisapu tulisi priorisoida.

Valiokunta pitää tärkeänä selonteon näkökulmaa kotoutumisen valtavirtaistamisessa, mutta nostaa esiin vammaisten maahanmuuttajien sekä vammaisten maahanmuuttajalasten erityistarpeiden huomioimisen palveluja suunniteltaessa. On tärkeää, että vammaisten maahanmuuttajien sekä vammaisten maahanmuuttajalasten asema erityisen haavoittuvan ryhmän osana tunnustetaan. Maahanmuuttajat ja myös vammaiset maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä, ja on tärkeää, että ammattitaitoiset työntekijät arvioivat yhdessä kotoutujan kanssa, mitä palveluja asiakas yksilöllisesti tarvitsee.

Valiokunta kiinnittää lisäksi erityistä huomiota vammaisten maahanmuuttajien kohdalla kohtuullisten mukautusten tekemiseen viranomaisasioinnissa, kotoutumiskursseissa ja kielikoulutuksessa. Myös työnhaussa on tärkeää huomioida vammaisen maahanmuuttajan toimintakyky sekä kuntoutuksen tarve.

Valiokunta huomauttaa, että selonteossa ei ole kiinnitetty huomiota ikääntyneiden maahanmuuttajien asemaan sekä heidän tarvitsemaansa hoitoon ja hoivaan liittyviin erityistarpeisiin. Myös maahanmuuttajaväestö ikääntyy, ja tämä tulisi huomioida asianmukaisesti osana selontekoa.

Kielitaidon merkitys kotoutumisessa

Selonteon mukaan kotoutumisohjelman tavoitteena on osallistujien työllistyminen tai työllistymistä tukevien valmiuksien, suomen ja/tai ruotsin kielen ja yhteiskunnan tuntemuksen sekä osallisuuden vahvistaminen.

Valiokunta korostaa kielikoulutuksen merkitystä kotoutumisen onnistumisessa. Osa vieraskielisistä työnhakijoista tarvitsee pitkän maassaolon jälkeenkin parempia kielellisiä valmiuksia työmarkkina-asemansa parantamiseksi ja yhteiskuntaan kiinnittymiseksi. Kotoutumiskoulutuksen ja muun päätoimisen suomen tai ruotsin kielen opetuksen saatavuudessa on kotoutumisajan ylittäneillä asiakkailla merkittäviä puutteita. Kielikoulutuksessa on perusteltua ottaa käyttöön myös kielikokeet, joilla voidaan arvioida koulutuksen riittävyttä ja jatkokoulutustarpeita.

Riittävän kielitaidon hankkiminen on myös maahanmuuttajan itsensä vastuulla. Valiokunta toteaa, että kotoutumisen edistämiseksi annetun lain (1386/2010) 17 §:n 4 momentin mukaan maahanmuuttajan oikeutta työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään, jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on nostettu esiin huoli liittyen selonteon esitykseen kotoutumisajan enimmäiskeston lyhentämistä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Valiokunta pitää tärkeänä selonteon esitystä, jonka mukaan erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi kotoutumisaikaa voidaan pidentää kahdesta vuodesta enintään kahdella vuodella. Valiokunta pitää välttämättömänä, että enimmäiskestolle voidaan määritellä tarvittavaa joustoa siten, että heikommassa asemas-

Valiokunnan lausunto StVL 19/2021 vp

sa tai työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien asema ei kotoutumisohjelman lyhentämisen johdosta heikkene. Liian tarkka kotoutumisajalle annettu enimmäisraja ei mahdollista kotoutujien yksilöllisten tilanteiden huomioimista. Jousto mahdollistaa esimerkiksi kotona lapsia hoitaneen maahanmuuttajan paremman pääsyn kotouttavaan kielikoulutukseen myös säännönmukaisen kotoutumisajan päätyttyä. Valiokunnan näkemyksen mukaan kieliopintojen suorittamisen tulisi olla mahdollista tarpeen mukaisesti varsinaisen kotoutumisajan puitteissa sekä sen jälkeen. Kieliopintojen merkitystä erityisesti naisten työllistymisessä korostaa myös se, että monilla tyypillisesti naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi hoivatyö, monet palveluammatit) tarvitaan selonteon mukaan usein selvästi parempaa kielitaitoa kuin erällä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja kuljetusala).

Selonteossa todetaan, että rakenteellinen rasismi ja yhteiskunnan asenteet vaikeuttavat työllistymistä, vaikka osaaminen tai kielitaito olisi riittävällä tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä toimenpiteitä rakenteellisen syrjinnän ja rasismin vähentämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeet

Selonteon mukaan kotoutumisohjelman tavoitteena on myös jatko-ohjaus työelämään tai työllistymistä tukeviin palveluihin ja koulutukseen. Maahanmuuttajille soveltuvia pätevyityskoulutuksia on kehitetty erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapulaan vastaamiseksi. Työllistymisen edellyttämä riittävä kielitaito määrittyy suhteessa työtehtäviin.

Valiokunta pitää hyvänä, että selonteossa tunnistetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tarvitaan pääasiallisesti kehittyneempää suomen tai ruotsin kielen osaamista. Valiokunta korostaa, että potilas- ja asiakasturvallisuuden sekä hoidon ja hoivan laadun näkökulmasta on tärkeää, että kielitaitovaatimukset toteutuvat tehtävien vaatimusten mukaisesti.

Saadun selvityksen mukaan sairaanhoitajaksi kouluttautuneet maahanmuuttajat jäävä usein tekemään hoitoapulaisen tai lähihoitajan tehtäviä, vaikka heidän tavoitteenaan on tehdä koulutustaan vastaavaa työtä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla puutteellinen kielitaito on merkittävä työllistymisen este. Riittävä kielitaito ehkäisee myös maahanmuuttajiin kohdistuvia ennakkoluuloja ja kielteisiä asenteita.

Valiokunta korostaa, että jatkotyössä tulee eri viranomaisten ja työnantajien vastuita selkeyttämällä huolehtia siitä, että maahanmuuttajilla on työllistymisen tueksi selkeä koulutuspolku koulutustaan vastaaviin tehtäviin sekä mahdollisuudet riittävään kielikoulutukseen.

Järjestöjen rooli ja kumppanuusohjelma

Valiokunta pitää myönteisenä, että selonteossa on varsin laajasti huomioitu järjestöjen rooli kotoutumisen tukemisessa. Vahvalla ja osaavalla vapaaehtoistoiminnalla voidaan tukea merkittävästi maahan muuttaneiden kotoutumista. Selonteossa on tuotu esiin myös työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima kotoutumisen kumppanuusohjelma, jonka toteuttamisella ja edelleen kehittämällä on valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollista lisätä tarvittavaa yhteistä suunnittelua eri toimijoiden työhön niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla huomioiden myös järjestöjen työ.

Valiokunnan lausunto StVL 19/2021 vp

Valiokunta pitää tärkeänä selonteon havaintoja pirstaleisen toimijakentän osaamisen puutteista sekä eri toimijoiden välisestä tiedonkulun kehittämistarpeesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotoutumistyöhön liittyvässä osaamisen kehittämisessä hyödynnetään myös järjestöjen osaamista. Valiokunta korostaa vammaisjärjestöjen osaamisen sekä tietotaidon merkitystä vammaisten maahanmuuttajien kotoutumistyössä ja sen kehittämisessä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteossa tunnustetaan yhtäältä järjestöjen työn merkitys ja toisaalta niiden rahoituksen lyhytkestoisuuteen ja hankepohjaisuuteen liittyviä ongelmia. Lyhytkestoinen tai epävarma rahoitus vaikeuttaa pitkäjänteistä suunnittelua ja pysyvän toiminnan kehittämistä. On sinänsä hyvä, että järjestöjen hankeosaamista selonteon mukaisesti kehitetään ja että hankehakua pyritään yksinkertaistamaan (s. 133). Konkreettiset toimet järjestöjen toiminnan rahoituksen pitkäjänteisyyden vahvistamiseksi jäävät valiokunnan näkemyksen mukaan selonteossa kuitenkin varsin vähäisiksi.

Lopuksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että selonteossa on onnistuttu varsin kattavasti tuomaan esiin ilmiöitä kotoutumisen taustalla sekä tunnistettu kotoutumispalvelujen kehittämiskohteita. Monet ehdotetuista toimenpiteistä ovat kuitenkin hyvin yleisessä muodossa ("edistetään", "kehitetään", "parannetaan"). Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettuja toimenpiteitä on välttämätöntä jatkossa kehittää konkreettisella tasolla toteutettaviksi toimenpiteiksi sekä määritellä vastuut täsmällisemmin, jotta selonteon kannatettavat tavoitteet saavutetaan.

Valiokunta pitää hyvänä, että selonteossa kannustetaan inklusiiviseen kielenkäyttöön. Valiokunta toteaa, että käytettävää termistöä on kuitenkin jatkossa syytä arvioida, täsmentää ja yhdenmukaistaa, jotta termistö osaltaan tukisi paremmin tavoitteiden toteutumista ja jottei toimeenpanovaiheessa ole epäselvyyttä siitä, mitä tahoja toimenpiteet ja velvoitteet koskevat.

Valiokunta korostaa, että selonteon painottama näkemys kotoutumisesta on osittain työmarkkinaorientoitunut eikä selonteossa ole riittävässä määrin tuotu esiin sosiaali- ja terveyspalveluissa ammatillisesti korkeatasoista kotoutumista edistävää työtä erityisesti niiden maahanmuuttajaryhmien kanssa, jotka eivät Suomeen muuttonsa jälkeen suoraan voi suunnata työmarkkinoille ja jotka tarvitsevat intensiivistä sekä monialaista tukea kotoutumisen alkuvaiheessa. Jatkossa kehittämistyötä on välttämätöntä tarkastella monialaisesti usealla eri hallinnonalalla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka selonteossa on tunnistettu maahanmuuttajanaisten ja -tyttöjen riski joutua sukuelinten silpomisen uhriksi, selonteko ei sisällä konkreettisia toimenpiteitä tämän riskin vähentämiseksi. Selonteko sisältää ainoastaan toteamuksen siitä, että silpomisen läpikäyneille naisille tarjottaisiin erityispalveluna erityistä hoitoa ja tukea. Tähän liittyen valiokunta toteaa, että sukuelinten silpominen on törkeä ihmisoikeusloukkaus ja lainsäädännöllä tulee varmistua näiden rikosten ennaltaehkäisystä ja selvittämisestä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto StVL 19/2021 vp

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Kim Berg sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Bella Forsgrén vihr (osittain)
varajäsen Sari Sarkomaa kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo