

Lapsiasiavaltuutetun lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen selonteosta (luonnos) koskien kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita

Viite: VN/1281/2020

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.

Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi kautta 11.3.2021.

Selonteon keskeinen sisältö

Kotoutumisen uudistamistarpeita käsittelevässä selonteossa (jäljempänä ”selonteko”) tehdään katsaus maahanmuuton nykytilanteeseen hyödyntäen tutkimustietoa ja luodaan suuntaviivoja sekä tehdään esityksiä kotoutumisen edistämisen uudistamiseksi.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsia tulisi kuulla kotouttamistoimenpiteistä ja niiden kehitystarpeista.
- Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten asema on huomioitu kiitettävästi, mutta myös muiden haavoittuvien lapsiryhmien huomiointi on tärkeää.
- Maahanmuuttajalasten mielenterveyspalveluiden saavutettavuuden haasteisiin tulisi puuttua.
- Konkreettisemmat toimenpide-ehdotukset ja vastuutahojen nimeäminen tekisi toimenpiteiden toteutumisen seuraamisesta helpompaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa, ja YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan kuuleminen liittyy myös erilaisten ongelma-alueita koskevan lainsäädännön ja politiikan suunnitteluun: lasten on oltava hahmottelemassa, laatimassa ja täytäntöön panemassa suunnitelmia ja ohjelmia.¹ Lapsen oikeuksien komitea on painottanut seuraavaa: *"Näkemyksiään esittämällä lapset voivat tuoda asioiden käsittelyyn merkittäviä näkökulmia ja kokemuksia, ja siksi heidän näkemyksensä pitäisi ottaa huomioon päätöksenteossa ja politiikan suunnittelussa sekä laadittaessa ja arvioitaessa lakeja ja/tai toimenpiteitä."*²

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, 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. 84). Selonteosta (esim. s. 8-9) ei kuitenkaan käy ilmi, että sen valmistelussa olisi kuultu lapsia ja nuoria, vaikka moni toimenpide-ehdotuksista koskettaa suoraan lapsia ja nuoria. 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.³ Esimerkiksi, selonteossa esille tuotu maahanmuuttajien lasten heikompi koulumenestys verrattuna kantasuomalaisiin lapsiin (s. 20) on asia, johon puuttumisessa lasten ja nuorten kokemukset ovat avainasemassa. Tähän on syytä kiinnittää erityistä huomiota nyt, kun koronapandemia ja etäopetus asettavat lapset eriarvoiseen asemaan perhetilanteista johtuen.⁴

Lapsen oikeuksien sopimuksen 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.⁵ Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että selonteossa on erikseen huomioitu ilman huoltajaa saapuneet alaikäiset ja suunniteltu toimenpiteitä, joilla on tarkoitus kehittää alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluja ja heitä koskevaa lainsäädäntöä monialaisessa työryhmässä (s. 47). Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, miten selonteossa ja siinä ehdoteuissa toimenpiteissä on huomioitu muut erityisen haavoittuvat ryhmät, kuten vähemmistöt vähemmistöjen sisällä ja mahdollisesti moniperustaisen syrjinnän kohteeksi joutuvat, esi-

merkiksi vammaiset lapset. Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan mukaan vammaisella lapsella on oikeus saada erikoishoitoa, ja vammaisen lapsen tulee saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Lapsen oikeuksien komitea on painottanut voimakkaasti sitä, että vammaisille pakolaislapsille annettava erityisapu tulisi priorisoida.⁶ Myös EU:n *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027* korostaa vammaisten maahanmuuttajalasten tarvetta erityiseen tukeen, jotta lapset voivat osallistua esimerkiksi yhdenvertaisesti koulutukseen.⁷ Selonteossa vammaiset henkilöt on huomioitu lähinnä työllistymisen vaikeuteen ja kotoutumisohjelman kestoon liittyen (s. 14 ja 69). Vammaisten lasten erityistarpeita ei ole otettu erityisesti huomioon.

Selonteosta käy ilmi maahanmuuttajaväestön psyykinen kuormitus ja mielenterveysongelmat (s. 19) sekä se, että ulkomaista syntyperää olevilla nuorilla on suomalaista syntyperää olevia nuoria enemmän erilaisia terveyden ja hyvinvoinnin haasteita (s. 21). Selonteossa todetaan, että LAPE-muutosohjelman 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 palveluiden saavutettavuudessa (s. 45). Ehdotetuista toimenpiteistä ei käy selkeästi ilmi, miten mielenterveyspalvelujen saavutettavuuden haasteisiin pyritään vastaamaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artikla takaa lapselle oikeuden parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan, ja sopimusvaltioiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin kehittääkseen esimerkiksi ehkäisevää terveydenhuoltoa.⁸ Lisäksi, YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomea vahvistamaan lapsille tarkoitettuja mielenterveyspalveluja ja takaamaan pääsyn tarvittaviin tutkimuksiin ja hoitoihin.⁹ Mielenterveyden häiriöihin puuttuminen on erityisen ajankohtaista nyt, kun monet tutkimukset ennustavat tai osoittavat lasten mielenterveyden häiriöiden lisääntymistä ja vaikeutumista koronapandemian myötä.¹⁰

Selonteon termistövalinnat aiheuttavat paikon hämmennystä, eikä termistövalintoja ole kaikilta osin avattu. 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 maa-

hanmuuttajalasten oikeuksien täysimääräistä toteutumista tai toisaalta maahanmuuttaja-taustaisten lasten erityistarpeita, kun maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset on selkeästi termistövalinnoin toimenpide-ehdotuksessa eroteltu.¹¹ Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artikla takaa sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempansa tai muuhun laillisen huoltajansa ominaisuuden ja muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Moni selonteossa listattavista toimenpiteistä on toteutettu siten, että niissä viitataan johonkin toiseen strategiaan tai toimenpideohjelmaan.¹² Tämä on sinänsä ymmärrettävää päällekkäisyyksien välttämiseksi, mutta esimerkiksi maahanmuuttaja(-taustaisiin) lapsiin liittyvien toimenpiteiden sitominen lapsistrategian toimenpiteisiin on sikäli ongelmallista, ettei lapsistrategian toimenpideohjelma ole vielä valmis, eikä itse strategiassa mainita maahanmuuttajalapsia erikseen. Myös maahanmuuttajalasten ja -nuorten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen liittyvien asioiden käsitteleminen erillään ja osana koulutuspoliittista selontekoa (s. 7) on haasteellista siitä näkökulmasta, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen järjestämisellä on merkitystä perheiden kotoutumiseen laajemminkin.

Selonteossa on onnistuttu suhteellisen 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 konkreetian lisääminen toimenpiteisiin tekisi selonteosta täsmällisemmän. Myös selkeällä vastuutahojen nimeämisellä toimenpiteiden toteutusta olisi yksiselitteisempää seurata.

Jyväskylässä 11.3.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ CRC/C/GC/12, kohta 122.

² CRC/C/GC/12, kohta 12.



³ CRC/C/GC/12, kohta 27.

⁴ Ulkomaalaistaustaisten lasten oppimiseen vaikuttaa esim. vanhempien kotoutuksen sujuminen.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 105.

⁵ CRC/GC/2005/6, kohta 16.

⁶ CRC/C/GC/9, kohta 79.

⁷ EU Action Plan on Integration and Inclusion (2021-2027), s. 9.

⁸ Ehkäisevään terveydenhuoltoon kuuluu mm. mielenterveyden ongelmiin puuttuminen.
CRC/C/GC/15, kohta 62.

⁹ CRC/C/FIN/CO/4, kohta 44.

¹⁰ Ks. esim.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162318/VN_2020_21.pdf, s. 36 ja <https://www.unicef.org/press-releases/least-1-7-children-and-young-people-has-lived-under-stay-home-policies-most-last>.

¹¹ ”Edistetään **maahanmuuttajataustaisten** lasten oikeuksien täysimääräistä toteutumista Suomessa osana lapsistrategiaa. Huomioidaan strategian toimenpiteissä **maahanmuuttajalasten erityistarpeet**.” Selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos), s. 47.

¹² Esim. ”Kehitetään maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutusta koulutuspoliittisessa selonteossa esitettävillä toimenpiteillä.” Selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos), s. 47.