

23. 06. 2010

22.6.2010

Helsinki

Pasi Saukkonen
Erikoistutkija
Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cupore
050-367 3497; pasi.saukkonen@cupore.fi

Sisäasiainministeriölle

Lausunto ehdotuksesta kotouttamislain uudistamiseksi

Yleiset huomiot

Suomalaisen kotouttamispolitiikan keskeiset periaatteet ja toimintamuodot ovat sisältyneet lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999).

Maahanmuuttajien suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumisen, yksilöllisten ja kollektiivisten oikeuksien toteutumisen ja suomalaisen yhteiskunnan vakaan kehityksen näkökulmasta lain peruseriaatteita voidaan pitää onnistuneina. Keskeiset puutteet ja ongelmakohdat ovat olleet käytännön toteutuksessa: konkreettiset toimenpiteet ovat kohdistuneet ainoastaan osalle kaikista maahanmuuttajista eivätkä edes heistä kaikki ole saaneet sitä tukea kotoutumiseen, johon he olisivat olleet lainsäädännön puolesta oikeutettuja.

Kotouttamislain uudistamisen tarkoituksena on ollut selkiyttää sääntelyä säätämällä erilliset lait kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Lisäksi lain soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia. Sekä valtion että kuntatason kotouttamispolitiikan suunnittelua ja ohjausta on ollut tarkoitus vahvistaa ja selkeyttää, ja toimenpiteiden koordinoitua on haluttu parantaa siten, että toimenpiteet muodostaisivat johdonmukaisen kokonaisuuden. Ehdotukseen siihen sisältyy elementtejä, joiden tarkoituksena on varmistaa taloudellisten voimavarojen riittävyys jatkossa.

Uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia, ja niiden toteuttamisehdotukset ovat pääsääntöisesti mielekkäitä. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin seuraavia jännitteitä:

- Vaikka kotoutuminen halutaan ymmärtää kaksisuuntaisena ja moniulotteisena prosessina, käytännön toimenpiteissä se supistuu miltei yksinomaan suomen tai ruotsin kielen oppimiseen ja muuhun työllistymisen edistämiseen sekä maahanmuuttajien integroitumisvelvollisuuteen.
- Vaikka lain soveltamisalaa halutaan laajentaa koskemaan kaikki Suomessa asuvat maahanmuuttajat, käytännössä toimenpiteiden kohteeksi saattavat jatkossakin päästä lähinnä vain turvapaikka- ja kiintiöpakolaisprosessin kautta Suomeen tulleet maahanmuuttajat.
- Vaikka taloudellisten voimavarojen riittävyyteen on haluttu kiinnittää huomiota, voimavarojen saamiseen ja niiden oikeaan kohdentumiseen sisältyy yhä lukuisia epävarmuustekijöitä.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta on olemassa riski, että uuden kotouttamislain puitteissa ristiriita periaatetason tavoitteiden ja käytännön toteutuksen kasvaa entisestään. Tällä olisi vahvasti kielteisiä seurauksia sekä maahanmuuttajien kotoutumisen että suomalaisen yhteiskunnan muuttuneisiin olosuhteisiin sopeutumisen kannalta.

Yksityiskohtaiset huomiot

1 §

Lakiehdotuksen 1 § mukaan lain tarkoituksena on ”tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan osallistumista yhteiskunnan toimintoihin siten, että maahanmuuttajalla on mahdollisuus toimia aktiivisena kansalaisena ja olla osa sosiaalista yhteisöä. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumista yhteiskunnassa sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Lain tarkoituksen toteuttamisen lähtökohtina ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, ihmisten yhdenvertaisuus sekä muut suomalaisen yhteiskunnan perusoikeudet, monimuotoisuus ja kansainvälisyys.”

Muotoilussa jää epäselväksi, mitä ”sosiaalisella yhteisöllä” tarkoitetaan. Tällöin se voi tarkoittaa mitä tahansa perheestä omien etnisten ja kulttuuristen yhteisöjen kautta suomalaiseen paikalliseen tai kansalliseen yhteisöön tai jopa ihmiskuntaan. Jos tällä tarkoitetaan osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa, asia kannattaisi myös ilmaista siten.

Pykälässä jää myös epäselväksi, mitä ”monimuotoisuus” ja ”kansainvälisyys” käytännössä tarkoittavat. Siten ne eivät tuo lakitekstiin mitään lisäarvoa, vaan ennemmin aiheuttavat sekaannusta ja lisäävät tulkinnanvaraisuutta. Jos monimuotoisuudella viitataan perustuslain 17 § ilmaistuun oikeuteen oman kielensä ja kulttuurinsa säilyttämiseen, asia kannattaisi tuoda suoraan esille. (Jostain syystä kyseistä pykälää ei mainita ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen 10. luvun kohdassa 4, vaikka se olisi luontevaa ja tarpeellista.)

2 §

Lain soveltamisalan laajentamista voidaan pitää kannatettavana, koska kotouttamistoimenpiteitä tarvitsevat monet muutkin kuin aikaisemman lainsäädännön niihin oikeuttamat henkilöt. Myöhemmin tässä lausunnossa voidaan keskustella siitä, kuinka paljon tämä muutos tosiasiallisesti laajentaa kotouttamispolitiikan kohdealuetta. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin jo nostaa esille se, että vaikka lain ulkopuolelle on perustellusti suljettu Suomen kansalaiset ja Suomeen muuttaneiden henkilöiden jälkeläiset, kansainvälisen kokemuksen valossa on ilmeistä, että myös näihin ryhmiin sisältyy ja tulee jatkossa sisällymään ihmisiä, jotka voisivat hyötyä oikein kohdennetuista kotouttamistoimenpiteistä.

3 §

Laikiehdotuksen 3 § mukaan kotoutumisella tarkoitetaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”. On vaikea nähdä, miksi lakia uudistettaessa on luovuttu aikaisemman lain ytimekkäästä ja selkeästä määritelmästä, jonka mukaan kotoutumisella tarkoitettiin maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Ilmeisesti tarkoituksena on ollut korostaa myös suomalaisen yhteiskunnan ja ns. kantaväestön osallisuutta kotoutumisessa, mutta lopputulos on sekava ja osittain epäjohdonmukainenkin. Maahanmuuttajien kotoutuminen ja muun yhteiskunnan kotoutuminen kannattaisi erottaa kahdeksi eri lauseeksi.

Samalla nousee esille myös kysymys, mitä kotoutumiseen sisältyvät mahdollisuudet oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen käytännössä pitävät sisällään. Lakitekstissä ei juuri ole mainintoja sellaisista toimenpiteistä, jotka käytännössä edustaisivat tähän kohdistuvia tukitoimia. Vaikka linjaus on periaatteessa kannatettava (monet maahanmuuttajista säilyttävät joka tapauksessa omaa kieltään ja kulttuuriaan), lakitekstin kotoutusmääritelmä saattaa johtaa maahanmuuttajia harhaan heidän oikeuksistaan oman kulttuurisen identiteettinsä säilyttämiseen. Virheelliset odotukset eivät edistä kotoutumista, ja saattavat myös luoda kantaväestön keskuudessa väärän kuvan suomalaisen kotouttamispolitiikan sisällöstä.

Määritelmäluettelo on myös järjestyksensä puolesta hieman epäjohdonmukainen. Ehdottaisin korvaavaa järjestystä: 1) kotoutuminen, 2) kotouttaminen, 3) sosiaalinen vahvistaminen, 4) maahanmuuttaja, 5) erityisiä toimenpiteitä tarvitseva maahanmuuttaja, 6) pakolainen, 7) kansainvälistä suojelua saanut, 8) monialainen yhteistyö.

7 §

Lakiin sisältyvä ehdotus maahanmuuttajille tarjottavasta tiedosta suomalaisesta yhteiskunnasta on kannatettava uudistus. Pykälän ensimmäisen momentin ensimmäinen lause on hieman kömpelö, ja ehdotan sitä muutettavaksi muotoon: Maahanmuuttajalle annetaan tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisessa työelämässä sekä laajemmin suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tämän politiikkatoimen kohdalla ratkaiseva kysymys on, kuinka laadukas ja kattava tietopaketti saadaan, kuinka monilla kielillä se on saatavilla, ja kuinka hyvin maahanmuuttajat saavuttavat sen ja myös käytännössä käyttävät sitä hyväkseen. Onnistunut toteutus vaatii asianomaisille viranomaisille riittävät resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi. Huono toteutus tarkoittaa käytännössä ainoastaan voimavarojen tuhlausta.

9 ja 10 §

Alkukartoitus ja sen järjestäminen tulevat olemaan kotouttamistoimenpiteiden käytännön toteutuksen kriittinen momentti. Jos alkukartoitusta ei järjestetä tai jos se tehdään ylimalkaisesti tavalla, jossa ei tunnisteta todellisia tarpeita, suunniteltu kotouttamispolitiikan kohdealueen laajennus ei toteudu. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa tällainen riski näyttäisi olevan olemassa.

On oletettavissa, että kotouttamistoimenpiteitä vaille jäävien, mutta niitä tarvitsevien maahanmuuttajien kustannukset suomalaiselle yhteiskunnalle ovat korkeammat kuin kotouttamistoimenpiteiden

kustannukset, joten tässä vaiheessa yhdenkään toimenpiteitä tarvitsevan maahanmuuttajan ei pitäisi jäädä niiden ulkopuolelle.

Ehdotan, että pykälää muutettaisiin siten, että suppea alkukartoitus tehtäisiin Suomessa kaikille maahanmuuttajille esimerkiksi pykälän 7 ilmaisemissa tilanteissa. Suppeassa alkukartoituksessa voitaisiin tehdä päätös laajemman alkukartoituksen tarpeesta, minkä lisäksi laajempaan alkukartoitukseen voisi osallistua myös vapaaehtoisesti ehdotuksen 10 § mukaisella tavalla.

11 §

Ehdotuksen 11 § (Kotoutumissuunnitelma) muotoilu osoittaa selvästi, kuinka kotoutumisessa tapahtuu siirtymä kaksikulotteisesta (suomalaiseen yhteiskuntaan integroituminen JA oman kielen ja kulttuurin säilyttäminen) sekä kaksisuuntaisesta (maahanmuuttajan JA suomalaisen yhteiskunnan yhteinen vastavuoroinen integroitumisprosessi) kohti suppeaa kotoutumista, jossa ainoastaan maahanmuuttaja kotoutuu ilman kielellisten ja kulttuuristen oikeuksiensa toteutumista.

Pykälän toisessa momentissa tosin mainitaan, että kotoutumissuunnitelma *voi sisältää* myös oman kielen opetusta, mutta tämä mahdollisuus jää vahvasti harkinnanvaraiseksi, eikä sitä konkretisoida lakiehdotuksessa missään muussa kohdassa.

Kotoutumisen määritelmä on poliittinen päätös, mutta lakiteksti ei saisi olla sisällöllisesti ristiriitainen, koska se heikentää lainsäädännön tehoa sekä synnyttää epävarmuutta ja virheellisiä odotuksia. Ehdotan lain kolmannen ja yhdenkatoista pykälän yhteensovittamista sisällöllisesti johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.

26 §

Ehdotuksen 26 pykälässä on lueteltu muita kotoutumista tukevia ja edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Asiasisältö on sinänsä kannatettava, mutta koska asianomaisiin kohtiin ei sisälly valtiolle ja kunnille lainkaan veloitetta, voidaan hyvällä syyllä kysyä, missä määrin nämä toimenpiteet toteutuvat käytännössä.

Kohtaan 3) kannattaisi lisätä ilmaisu, joka kertoo myös kantaväestön edustajien kannustamisesta kulttuurien väliseen kanssakäymiseen ja vuorovaikutukseen.

Maahanmuuttajajärjestöille kohdistuva odotus palvelujen järjestämisestä sekä tätä vastaava toivomus järjestöjen riittävästä tuesta jäävät ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteissa irrallisiksi ja täsmentymättömiksi. Maahanmuuttajien ja uusien vähemmistöryhmien järjestöjen toiminnan ja niiden taloudellisen tukemisen kehittämisen mahdollisuudet kannattaisi ottaa erillisselvityksen kohteeksi, jotta kentästä ja sen toimintaedellytyksistä saataisiin luotettava kuva.

27 ja 28 §

Ehdotuksen 27 pykälässä esitetään, että: "Kunnan kotouttamispolitiikan tavoitteena on tukea paikallisesti tai seutukunnallisesti kansainvälisyyttä, monimuotoisuutta, tasa-arvoa ja yhdenvertaista kohtelua sekä edistää myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä kehittämällä monimuotoista kaupunki- ja palvelurakennetta, tarjoamalla toimintatiloja ja ehkäisemällä maahanmuuttajien eriytymistä omille asuinalueille. Lisäksi kunnan kotouttamispolitiikan tavoitteena on edistää hyviä etnisiä suhteita ja

kulttuurien välistä vuoropuhelua, yhdenvertaisuutta ja maahanmuuttajaryhmien osallisuutta sekä tukea mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen.”

Linjaus on yllättävä, koska voisi ajatella, että kunnan kotouttamispolitiikan ensisijaisena tavoitteena olisi edistää maahanmuuttajien kotoutumista lainsäädännön tarkoittamassa merkityksessä. Nyt kotouttamispolitiikan käytännön toimenpiteet (ks. kotoutumissuunnitelma) eivät itse asiassa sisälly lainkaan kunnan kotouttamispolitiikan tavoitteisiin. Ehdotan pykälän uudelleen muotoilua siten, että laki muodostaa myös tältä osin johdonmukaisen kokonaisuuden.

27 pykälän ensimmäisessä momentissa mainitaan jälleen kansainvälisyys ja monimuotoisuus ilman, että näiden käsitteiden sisältö selviää lukijalle. (Ks. kohta 1 § tässä lausunnossa.)

Toisessa momentissa tavoitteeksi määritellään myös oman kielen ja kulttuurin säilyttämisen mahdollisuuksien tukeminen. Jää epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan käytännössä. Olisiko momentin sisältö ratkaisevasti erilainen, jos ao. kohdassa lukisi ainoastaan ”maahanmuuttajien oman kielen ja kulttuurin säilyttäminen”? (Vrt. myös 3 §.)

28 § mainitut kunnan tehtävät ovat asianmukaiset, mutta on perusteltua kysyä, ovatko ne ristiriidassa 27 § yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyn linjauksen kanssa, jonka mukaan tarkoituksena ei ole laajentaa kunnan nykyisiä tehtäviä. 28 § mainittujen asioiden perusteellinen ja korkeatasoinen toteuttaminen vaativat käytännössä sekä taloudellisia että henkilöstövoimavaroja, joita ei välttämättä ole irrotettavissa kunnan nykyisistä tehtävistä ja resursseista.

30 ja 31 §

Ehdotuksen 30 ja 31 pykälien muotoiluja kunnan kotouttamisohjelmasta ja sen sisällöstä voidaan pitää kannatettavina. On erittäin hyvä asia, että ohjelma tulee kytkeä kunnan talousarvioon sekä muuhun strategiseen suunniteluun ja seurantaan. Kyseessä on kuitenkin suhteellisen raskas mekanismi, jonka lopputuloksen tulee olla kunnalle kustannustehokas, hyödyllinen ja vaikuttava sen omassa kotouttamispolitiikassa. Hyvien käytäntöjen edistäminen kotouttamisohjelmien laadinnassa olisi oma kannatettava hankkeensa. Kansalaisyhteiskunnan ja vähemmistöryhmien todellinen osallisuus ohjelmien laadinnassa olisi erittäin tärkeitä.

Kotouttamisohjelman sisältöön voidaan esittää seuraavia huomautuksia:

1. Alussa olisi hyvä olla kunnan oma ”visio” sen väestörakenteen kehityksestä lyhyellä ja keskipitkällä tähtäimellä, tämän muutoksen todennäköisistä seurauksista ja kunnan omasta tavoitetilasta.
2. Kohdan 2 sanan ”suunnitelman” muuttaisin muotoon ”arvion”.
3. Kohdat 4-6 voisi yhdistää yhdeksi kohdaksi asianomaisine alakohtineen.
4. Kunnan ja kansalaisyhteiskunnan väliset yhteistyömuodot voisi korottaa omaksi kohdakseen (numero 9).

33-35 §

Valtakunnallisen kotouttamisohjelman laatiminen kerran vaalikaudessa on niin ikään kannatettava. Kriittinen kohta siinä on sisäasiainministeriön tehtäviin kuuluvan kotouttamispolitiikan valtakunnallisen

arvioinnin ja seurannan toteuttaminen tavalla, joka perustuu luotettavaan ja puolueettomaan tietoon kaikilta kotoutumisen kannalta tärkeiltä osa-alueilta.

Kotoutumisen ja kotouttamisen seuranta ja muu aihepiirin kannalta relevantti tutkimus on tällä hetkellä Suomessa hajanaisesti ja epätäydellisesti organisoitua sekä huonosti resurssoitua. Toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuus selviää kuitenkin ainoastaan kunnollisen analysoinnin ja arvioinnin avulla. Ehdotan lakiehdotukseen sisällytettäväksi suomalaisen kotouttamispolitiikan tutkimus- ja seurantajärjestelmän kehittämistä siihen tarkoitukseen parhaaksi soveltuvaan kohtaan.

43-51 § (6. luku)

Kotouttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen kunnille sekä valtion kotouttamistoimenpiteiden voimavarojen riittävyys ovat kohtia, joiden mukana uusi kotouttamislaki joko seisoo tai kaatuu. Resurssien riittämättömyys aikaisemman lainsäädännön puitteissa on tunnustettu, ja ehdotuksessa on nähtävissä selvää pyrkimystä selkeyttää ja vahvistaa valtion ja kuntien välistä työnjakoa sekä perustella valtion omien voimavarojen tarpeellisuutta.

Käytännössä toteutukseen jää kuitenkin vielä paljon epävarmuustekijöitä. Huomattavan monien lain kohtien osalta korostetaan, että toimenpiteitä toteutetaan valtion talousarvion rajoissa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää ja perusteltua, mutta riskinä on, että varsin merkittävä osa tavoitelluista kotouttamispoliittisista toimenpiteistä jää toteuttamatta.

Kuntien vastuulla olevan kotouttamispolitiikan osalta kriittisiä kysymyksiä on kaksi. Ensinnäkin, missä määrin kunnat ovat valmiita niihin kotouttamispoliittisiin toimenpiteisiin, joihin niillä ei ole lainsäädännöllistä veloitetta? Jos kunnat noudattavat toiminnassaan ”minimisuorituksen” periaatetta, lainsäädännön sisältämästä kotouttamistoimenpiteiden kokonaisuudesta toteutuu ainoastaan pieni osa sekä toimenpiteiden kohdealueen että toimenpiteiden muotojen suhteen. Riskivöhykkeessä ovat etenkin muut kuin pakolais- ja turvapaikkaprosessin kautta tulleet maahanmuuttajat, kotoutumiseen sisältyvä oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja muu suomalaisen yhteiskunnan sopeutuminen.

Kunnalla pitäisi olla vahva insentiivi alkukartoituksen tekemiseen mahdollisimman monille maahanmuuttajille. Tästä syystä valtion maksaman korvauksen alkukartoituksen tekemiseen pitäisi olla mieluummin yli- kuin alimitoitettu.

Myös kunnille maksettavan laskennallisen korvauksen tulee olla realistisessa suhteessa kotouttamistoimenpiteiden tosiasiallisiin kustannuksiin nähden. Tämän lisäksi on olemassa kysymys siitä, missä määrin kunnilla on kunnallisen itsehallinnon puitteissa mahdollisuus käyttää saamiaan laskennallisia korvauksia muihin kuin varsinaisiin kotouttamistoimenpiteisiin. Nykyisen taloustilanteen vallitessa kunnilla voi olla houkutusta käyttää saamiaan valtion varoja lainsäädännön tarjoamissa puitteissa myös muihin kuin niiden alkuperäisiin tarkoituksiin.

Normiohjauksen tulisi tältä osin olla resurssien oikean kohdentumisen edellyttämällä riittävällä tasolla. Lisäksi kuntia voi olla syytä motivoida käyttämään resurssit tässä vaiheessa kotouttamiseen, koska epäonnistuneen kotoutumisen kustannukset ovat kansainvälisen tiedon valossa huomattavasti korkeammat kuin kotouttamisen kustannukset.

57-74 § (8. luku)

Osallisena Suomessa -kokeilu vaikuttaa tässä yhteydessä tarjotun tiedon varassa kannatettavalta. Sen avulla voidaan kehittää toimenpiteitä erityisesti niillä paikkakunnilla ja alueilla, joilla muuttoliikkeen merkitys yhteiskunnan kehitykseen on suurin. Lisäksi sen kautta voidaan varmistaa joidenkin nyt mahdollisesti varjoon jäävien maahanmuuttajaryhmien pääsy kotouttamistoimenpiteiden piiriin.

Alkukartoitus on tässäkin tapauksessa kriittinen momentti, ja riittävää huomiota tulee kiinnittää siihen, että mahdollisimman monelle kohdealueeseen potentiaalisesti kuuluvalla maahanmuuttajalle tehdään alkukartoitus riittävässä laajuudessa.

Toinen kriittinen kysymys on se, onko valtion tuki kokeilukunnille tai -alueille riittävä, jotta niillä on kiinnostusta osallistua hankkeeseen. Pykälässä 73 ilmaistu laskennallinen korvaus tuleeikin asettaa riittävän korkealle tasolle kokeiluhankkeen käytännön toteutumisen varmistamiseksi.

