

Merja Pentikäinen
 OTT
 Kansainvälisen oikeuden professori (ma.)
 Turun yliopisto
 merpen@utu.fi
 02 - 333 5517; 040 566 6695

LAUSUNTO

20.6.2010

SISÄASIAINMINISTERIÖ

21.06.2010

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Asia: Lausunto em. esityksestä

Kiitän mahdollisuudesta lausua tässä tärkeässä lainsäädäntöasiassa. Lakiehdotusta koskevien huomioideni taustalla on erityisesti väitöskirjatyöni, jossa tarkastelin kansainvälisten ihmisoikeusnormien roolia yhteiskuntaan integroitumisessa ja kansainvälisten asiantuntijaelinten näkemyksiä yhteiskuntaan integroitumiselle tärkeistä elementeistä.¹ Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämiseksi sisältää erittäin tärkeitä elementtejä ja painotuksia. Nostan seuraavassa esiin joitain keskeisimpiä kotoutumiseen liittyviä kysymyksiä.

Kotouttamislinjausten päivityksen pikainen tarve: On erittäin tärkeää päivittää mahdollisimman nopeasti kotoutumista koskevat linjaukset vastaamaan maahanmuutossa tapahtuneita muutoksia ja Suomen hallituksen vuonna 2006 hyväksymää historiallista, aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa linjaavaa maahanmuuttopoliittista ohjelmaa, jossa hallitus nosti maahanmuuttajien kotoutumisen suomalaisen yhteiskuntaan keskeiseksi tavoitteeksi.

Soveltamisalan laajennus: Lakiesityksen linjaus ulottaa kotouttamistoimenpiteet kaikkiin Suomessa pysyvämmiin asuviin maahanmuuttajiin on lakiesityksen tärkeimpiä kysymyksiä. On aivan olennaista, että kotouttamistoimenpiteet eivät ole riippuvaisia maahanmuuttajien oleskelun perusteesta, ja että Suomessa omaksutaan mm. EU-tason linjauksia laajempi näkökulma kotouttamiseen, eli kotouttamisessa ei fokusoiduta vain kolmansien maiden kansalaisiin vaan kotoutumistukitoimet suunnataan kaikille niitä tarvitseville maahanmuuttajille. Kotoutumistukitoimia tarvitsevat myös monet EU-kansalaiset.

On keskeistä, että lakiesityksessä laajennetaan työelämään keskittynyttä lähestymistapaa ja huomioidaan laajemmin erilaisissa tilanteissa olevat maahanmuuttajat. Kotoutuminen työelämän kautta on tärkeä yhteiskuntaan mukaan pääsemisen väylä, mutta on tärkeää tukea maahanmuuttajien kotoutumista laajasti muillakin yhteiskuntaelämän osa-alueilla. Maahanmuuttajien *osallistumisen mahdollistaminen* laajasti yhteiskuntaan ja siten *osallisuuden edistäminen* ovat keskeisiä keinoja kotoutumisen onnistumiseksi.

¹ Merja Pentikäinen, *Creating an Integrated Society and Recognising Differences: The Role and Limits of Human Rights, with Special Reference to Europe*, Acta Universitatis Lapponiensis 140, Lapland University Press, Rovaniemi 2008. Väitöskirjateemojani on tiivistetty myös artikkelissa Merja Pentikäinen, "Creating an Integrated Society, Managing Diversity and Human Rights in Europe", julkaisussa *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 6, 2006/07, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2008, s. 329-368.

Maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet, sukupuolinäkökulma ja muut kotoutumiseen vaikuttavat seikat: On olennaista tarkastella maahanmuuttajien tilannetta heidän yksilöllisistä tarpeistaan käsin. Sukupuolinäkökulman huomioiminen on erittäin tärkeää, koska maahanmuuttajatytöt ja -pojat, -miehet ja -naiset voivat kohdata (ja tosiasiaassa kohtaavatkin) erilaisia (ja yksilöllisiä) kotoutumishaasteita. Siksi on erinomaista, että lakiesityksessä kiinnitetään erityishuomiota mm. maahanmuuttajanaisiin, jotka ovat usein jääneet kotoutumistukitoimien ulkopuolelle. Sukupuolen lisäksi tärkeitä maahanmuuttajan yksilölliseen tilanteeseen vaikuttavia seikkoja ovat myös mm. ikä, koulutustaso, mahdollinen vammaisuus jne.

Lakiesityksen maahanmuuttajanaisia koskevissa huomioissa näyttäisi jääneen huomioimatta kysymys kantaväestöön kuuluvien miesten kanssa avioituneiden ulkomaalaisten naisten mahdollisista kotoutumishaasteista.

Maan virallisen kielen (virallisten kielten) osaaminen avain yhteiskuntaan: Maahanmuuttajien integroitumiskysymyksiä käsittelevät kansainväliset asiantuntijaelimet ovat voimakkaasti korostaneet uuden isäntämaan virallisen kielen oppimisen tärkeyttä yleisesti yhteiskuntaan, mutta myös moniin työelämän osa-alueisiin integroitumisen olennaisena edellytyksenä, käytännössä 'avaimena' uuteen yhteiskuntaan. Siksi Suomessa, jossa virallisiksi kieliksi määritellyt molemmat kielet ovat harvinaisia ja kansainvälisesti vähän puhuttuja, on pikaisesti korjattava tämänhetkinen tilanne, jossa maahanmuuttajille tarjottava kielenopetus ei vastaa maahanmuuttajien kielenoppimistarpeita. Maahanmuuttajille suunnatun virallisen kielen opetuksessa säästäminen on erittäin lyhytnäköistä politiikkaa, joka sekä estää maahanmuuttajien kotoutumisen että heikentää yhteiskunnan koheesiota. Sen vuoksi Suomessa yhteiskunnan on resurssoitava tätä kielenopetusta huomattavasti nykyistä paremmin ja huomioiden maahanmuuttajien erityiset tarpeet. Kielenopetusta tulee tarjota kaikille maahanmuuttajille, ja kielikurssien tulee olla sekä tasokkaita että helposti saatavilla. Erityisen tärkeää Suomessa on huomion kiinnittäminen selkeästi pääkielenä puhutun suomen kielen opetukseen.

Maahanmuuttajien *mahdollisuus oman kielen ylläpitämiseen ja kehittämiseen* on puolestaan tärkeä, yhteiskunnan moninaisuuden tunnustamista ja erilaisuuden arvostamista koskeva signaali, joka osaltaan palvelee maahanmuuttajien kotoutumista.

Kotoutumiskoulutus: Lakiesityksessä viitataan kotoutumisen tavoitteena olevan mm. kotoutumiskoulutuksen määrän ja saatavuuden lisääminen. On myös aivan olennaista kiinnittää huomiota koulutuksen riittävään laatuun ja kotoutumistukitoimien mahdollisimman nopeaan aktivointiin maahantulon jälkeen.

Resurssit: Maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen palvelee sekä maahanmuuttajia että suomalaista yhteiskuntaa. Maahanmuuttajien kotoutumisen onnistuminen on aivan olennainen kysymys jatkuvasti moninaistuvan suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden ja koheesion turvaamiselle. Siksi tähän asti täysin riittämättömien resurssien ohjaaminen kotouttamiseen on erittäin huolestuttavaa ja poliittisesti vastuutonta. Kotoutumisen onnistuminen on Suomen kaltaiselle valtiolle kohtalonkysymys. Maahanmuuttajien onnistunut kotoutuminen osaltaan myös ehkäisee toisten valtioiden kansallisen, maahanmuuttajia koskevilla kysymyksillä käytävän politikoinnin mahdolliset negatiiviset vaikutukset suomalaisen yhteiskunnan koheesioon.

Kotouttamisen kaksisuuntaisuus; hyvien etnisten suhteiden edistäminen, syrjinnän ja rasismien vastustaminen: Monet kansainväliset asiantuntijaelimet korostavat kotoutumisen kaksisuuntaisuutta, ja kaksisuuntaisuus on nostettu esiin EU:n linjauksissakin. Myös käsillä oleva

lakiesitys painottaa kotoutumisen kaksisuuntaisuutta. Suomessa on kuitenkin vielä syytä täsmentää sitä, mitä tämä kaksisuuntaisuus käytännössä tarkoittaa, eli mitä edellytetään ja odotetaan maahanmuuttajilta ja mitä puolestaan vastaanottavalta yhteiskunnalta; mikä käytännössä on maahanmuuttajien, viranomaisten, laajasti ottaen kantaväestön, eri järjestöjen, yritysten, median jne. rooli kotoutumisen onnistumisessa.

Ehdotuksessa viitattu työnantajien osallistuminen työn perusteella Suomeen muuttaneiden kielikoulutuksen kustannuksiin on kiinnostava huomio erilaisten työnantajatahojen (ml. yritysten) kotoutumiseen osallistumisen näkökulmasta. Erilaisten työnantajien roolia on tärkeä pohtia ja linjata. Samalla pitää huolehtia siitä, ettei työnantajien (esim. yritysten) mahdollinen maahanmuuttajiin liittyvä velvollisuus johda maahanmuuttajien työmarkkina-aseman heikentymiseen.

Vaikka maahanmuuttajien omilla järjestöillä voi olla tärkeä rooli kotoutumisessa ja mm. hyvien etnisten suhteiden edistämisessä, maahanmuuttajien mukaanpääsy erilaisiin olemassa oleviin yhteiskunnan rakenteisiin ja toimijoihin (järjestöihin, puolueisiin, edunvalvontaelimiin, harrastus- ja urheiluseuroihin jne.) on aivan keskeistä. Maahanmuuttajataustaiset ihmiset on myös otettava aktiivisesti mukaan kotoutumiseen liittyviä linjauksia suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa.

Maahanmuutto on jo merkinnyt ja tulee jatkossakin merkitsemään suomalaisen yhteiskunnan ja kulttuurin muuttumista. Näistä yhteiskunnallisista ja kulttuurisista vaikutuksista tulisi keskustella nykyistä laajemmin ja avoimemmin mm. ulkomaalaisvihamielisen asenneilmaston vahvistumisen estämiseksi.

Myös *syrjinnän ja rasismien käsitteiden täsmentäminen* julkisessa keskustelussa olisi tärkeää. Tällä hetkellä käsitteitä käytetään julkisessa keskustelussa hyvin yleisesti ja määrittelemättömästi. Kuitenkin syrjinnälle on annettu määritelmiä lainsäädännössä ja lainsäädännön määrittelemään syrjintään liittyy myös oikeudellisia seuraamuksia. Rasismillekin on olemassa määritelmiä, jotka kuitenkin ovat täysin hämärtyneet yleisen ja määrittelemättömän suvaitsevaisuuskeskustelun hallitessa julkista keskustelua. Tämä lakiesitys voisi osaltaan tuoda ryhtiä tähän keskusteluun täsmentämällä mitä esityksessä viitatussa syrjinnällä ja rasismilla tarkoitetaan.

Tarkennus: Lakiesityksen yleisperusteluissa otsikossa 4.3. viitatus ympäristövaikutukset on kiinnostava viittaus. Koska osiossa ei ole tekstiä, lukijalle ei avaudu mistä tässä voisi olla kysymys.

Kesäkuun 20. päivänä 2010

MERJA PENTIKÄINEN
Merja Pentikäinen

