



Siirtolaisuusinstituutti
Migrationsinstitutet
Institute of Migration

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto

Asia: Siirtolaisuusinstituutin lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämistä

Aika: Turku 23.6.2010

Arvoisa vastaanottaja,

Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että kotoutumislain uudistus on todella ajankohtainen. Vuonna 1999 valmistunutta ensimmäistä lakiamme on moneen kertaan korjattu ja täydennetty. Toisaalta muuttotilanteemme on olennaisesti muuttunut kuluneella vuosituhanella lisääntyneen maahanmuuton vuoksi; maassamme alkaa olla jo toisen ja jopa kolmannen polven muuttajia, joiden kotoutumiseen liittyy omia haasteitaan.

Lausuntonaan Siirtolaisuusinstituutti esittää kunnioittaen seuraavan:

Esityksen yleisperustelut on kirjoitettu asiantuntevasti ja huolellisesti. Eräiltä osin on jo olemassa uudempia tilastotietoja, joita on syytä käyttää. Esimerkiksi Tilastokeskukselta on saatavissa maahanmuuttajien koulutustasosta uudempaakin tietoa kuin vuodelta 2007.

Perusteluissa tarkastellaan nykyisen lain suomina käytäntöjä, mm. kotouttamisohjelmien, kotoutumissuunnitelmien ja kotoutumistuen merkityksiä. Selvityksessä todetaan, että ”*kotouttamisohjelmien merkitys vaihtelee kunnittain*” (s. 8). Vastaavia havaintoja on nykyiseen lakiin liittyvistä käytännöistä useita. Yleishavaintona voidaan kuitenkin esittää, että nykyisen lain ”pullonkauloja” ei ole selvitetty tarpeeksi, jotta voitaisiin niiden perusteella päätyä uusiin esityksiin. Uudistusesitys lähtee tavallaan puhtaalta pöydältä. Olisi ollut erittäin tärkeää pohtia esimerkiksi vuoden 2006 kuntakyselyn merkitystä kotoutumisuudistusten kannalta. Miksi esimerkiksi kotoutumissuunnitelmaa ei ollut juuri laadittu kenenkään kanssa 81 kunnassa (vrt. s. 10). Mitä nämä kunnat olivat – miten niissä oli kotoutumisen käytännöt hoidettu – vai oliko niitä hoidettu ollenkaan?

Luvussa 2.2. tarkastellaan kansainvälistä kehitystä sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntöä.

Maahanmuuttajien kotouttamiseen/kotoutumiseen liittyvät käytännöt ovat sangen erilaisia esitellyissä maissa. Mielenkiintoista on havaita esimerkiksi Ruotsissa käytettävän kuntiin sijoittamisessa ns. bonus-järjestelmää, jolla aktivoidaan kuntia vastaanottamaan maahan saapuvia (samansuuntainen käytäntö vallitsee Tanskassa). Tämä on vain yksi esimerkki ns. ”porkkanametodista”. Useimmilla mailla on myös käytössään selkeitä ”keppimetodeja”.

Hollannissa on kielitaitovaatimus maahan saapuville, kunnilla taas velvoite pakolaisten vastaanottoon. Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että perusteluissa ja yleensäkin valmistelutyössä olisi pitänyt rohkeammin perehtyä ja omaksua muiden maiden ns. hyviä käytäntöjä. Nyt uudessa laissa esiintyvät keskeiset uudistukset jäävät paljolti auki, ja vastuuosapuolia (esimerkiksi kunnissa) ei täsmällisesti

määritellä. Esimerkiksi Kanadalle omaleimaista julkisen ja yksityisen sektorin perinteisesti vahvaa yhteistyötä kotouttamisessa olisi syytä pohtia vakavasti myös Suomessa.

Suomessa on viimeisten 2-3 vuoden aikana tapahtunut hallinnollisella puolella melkoisia muuttoksia: on tapahtunut kuntaliitoksia, läänit ovat kadonneet (sijalle ovat tulleet alue- ja elinkeinokeskukset) ja ministeriöitä on rukattu uuteen muotoon. Kaikkiaan hallinnollinen jako laissa on epäselvä: erityisesti alue- ja elinkeinokeskusten rooli pitäisi lakiesityksessä esittää täsmällisemmin.

Kun uusi laki astuu voimaan, olisi välittömästi käynnistettävä toimenpiteet kotoutumisen seurannan kehittämiseksi. Tässä suhteessa yhteistyö ministeriön, Tilastokeskuksen ja asiantuntijaorganisaatioiden (esimerkiksi Siirtolaisuusinstituutin) välillä olisi tärkeää. Olisi hedelmällistä tuottaa tietoa maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisen väestön työhön, koulutukseen ja sosiaaliseen rakentamiseen liittyvistä seikoista. Tässä suhteessa säännöllisin väliajoin toistettava rekisteritutkimus tuottaisi hallinnolle ja päätöksenteolle kullanarvoista materiaalia kulloisestakin kotoutumistilanteesta. Erityisen tärkeää olisi seurata maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumiseen liittyvää kehitystä.

Luvussa 3.1. esitetään, että *”Esityksen tavoitteena on vaikuttaa siihen, että kotoutuminen tapahtuisi hallitusti ja kaksisuuntaisesti”*. Valitettavasti esityksessä kaksisuuntaisuus ei toteudu. Hallituksen esityksessä tarkastellaan ja esitetään yksityiskohtaisesti hallinnon velvoitteet ja toisaalta maahanmuuttajan oikeudet. Sen sijaan maahanmuuttajan mahdollinen passiivisuus tai laiminlyönti kotoutumisvelvoitetta kohtaan jää paljolti tarkastelematta. Tässä suhteessa muiden maiden käytäntöjen perusteellinen tarkastelu ja analysointi olisi oletettavasti tarjonnut erilaisia mahdollisuuksia puuttua tähänkin ilmiöön.

Esityksessä todetaan, että *”kotouttamisohjelmien tulisi sisältää ohjelman toteutuksen kytkentä kunnan talousarvioon sekä kunnan muuhun strategiseen suunnitteluun ja seurantaan...”*. Kunnille asetetaan huomattavia strategisia velvoitteita, mutta niitä ei täsmennetä riittävästi. Tässä suhteessa kunnille olisi syytä ainakin asetustasolla antaa selkeä ohjeistus kotouttamisen käytännöistä ja resurssoinneista.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa paneudutaan mm. määritelmiin. Maahanmuuttaja on määritelty varsin pitkästi ja yksityiskohtaisesti. Siirtolaisuusinstituutin mielestä määrittelyssä kannattaisi ottaa enemmänkin käyttöön tarve-lähtökohta: *kotouttamis-toimenpiteisiin on oikeutettu maahanmuuttaja, joka katsoo tai jonka katsotaan tarvitsevan kotoutumisen monialaista edistämistä*. Ruotsista palaavan ruotsinsuomalaisen ummikko-lapsi saattaa olla yhtä paljon kotoutumisen tarpeessa kuin Afganistanista tullut nuori.

Lakiesityksen 10 §:ssä pykälässä esitetään *”Alkukartoituksen järjestäminen”*. Ehdotetun pykälän mukaan: *”Maahanmuuttajalla on oikeus pyytää alkukartoituksen tekemistä yhden vuoden kuluessa oleskeluluvan myöntämisestä... Kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen tekemisen kahden kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on sitä pyytänyt. Kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto, joka on tehnyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan muun viranomaisen tai palvelujen järjestäjän palveluihin, jos se ei itse järjestä niitä palveluja, joita maahanmuuttaja alkukartoituksen perusteella tarvitsee. Palveluihin ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä niiden järjestäjien kanssa”*.

Pykälä on erittäin väljästi ja epämääräisesti kirjoitettu. Aloite alkukartoituksen järjestämiseen on maahanmuuttajalla, mutta mistä hän tämän oikeuden saa tietää ja kenelle kuuluu vastuu ohjeistamisesta? Kunnan ja TE-keskuksen välinen työnjako on myös epäselvä – tässä suhteessa vastuuviranomainen (myös kunnan sisällä) tulisi määritellä täsmällisesti.

Edelleen pykälään 10 eli alkukartoitukseen liittyen: ”*Alkukartoituksen tehneen viranomaisen on huolehdittava siitä, että alkukartoituksen tiedot siirtyvät sille viranomaiselle, jonka asiakkaaksi maahanmuuttaja alkukartoituksen jälkeen ohjataan*”. Tässä suhteessa olisi syytä myös luoda prosessit ja vastuuviranomaiset tarkasti ja yhdenmukaisesti. Ei ole tarkoituksenmukaista, että alkukartoitus toteutuu eri paikkakunnilla eri tavalla eri viranomaisten toimesta. Tällainen käytäntö johtaa epäselvyyksiin ja on omiaan heikentämään myös maahanmuuttajien oikeusturvaa.

Pykälässä 23 tarkastellaan ”Omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksiä”. Perusteluissa todetaan mm. seuraavaa (s. 73): ”*Maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukeminen edellyttää, että se olisi suomen tai ruotsin kielen opiskelua taikka opiskelu tapahtuisi pääasiassa em. kielillä. Pääasiassa muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä tapahtuvan opiskelun ei voida katsoa tukevan riittävästi maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä*”. Suomen tai ruotsin kielen opetus ja osaaminen kotoutumisen kannalta on erittäin tärkeää. Siirtolaisuusinstituutin mielestä näkemys kuitenkin rajoittaa esimerkiksi maahanmuuttaja-järjestöjen hyödyntämistä osana kotouttamisprosessia (vrt. ns. Kanadan malli). Maahanmuuttajajärjestöjen rooli nimenomaan Kanadassa on tärkeä, ja siellä järjestöjen kotouttamiskoulutus tai –työ voi tapahtua osittain myös maahanmuuttajien omalla kielellä.

Kaikkiaan kotouttamislain uudistus toteutuessaan lisää merkittävästi maahanmuuttajien kotoutumisedellytyksiä. Tässä suhteessa esitys tulee ”kreivin aikaan”. Uudistukseen liittyvät alueelliset toimijat ja eri toimijoiden välinen yhteistyö olisi syytä esittää perusteluissa ja itse lakitekstissäkin täsmällisemmin. Muuten on odotettavissa, että eri kunnissa ja eri alueilla ryhdytään harrastamaan kotoutumisen suhteen erilaisia käytäntöjä. Maahanmuuttaja on aina resurssi maalle ja väestölle. Kuntien näkökulma on tässä suhteessa paljon raadollisempi eli vähemmän kotoutumista tukevaa. Siksi uudessa laissa olisi panostettava erityisesti kuntien roolin selkiyttämiseen ja samalla turvattava niiden edellytykset suoriutua tehtävistään.

Kunnioittavasti,

Turku 23.6.2010

Pertti Paasio
Puheenjohtaja
Siirtolaisuusinstituutin hallitus

Ismo Söderling
Johtaja
Siirtolaisuusinstituutti

Elli Heikkilä
Tutkimusjohtaja
Siirtolaisuusinstituutti

