



Kotouttamisselonteon ja valtion kotouttamisohjelman valmistelutyöpaja

Johdanto työpajan teemaan

1. Mitä kotoutumisen edistäminen on?

Kotoutumislain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.

Kotoutumislaisissa käsitteet kotoutuminen, kotouttaminen ja maahanmuuttaja on määritelty laajasti:

- 1) *kotoutumisella* tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen
- 2) *kotouttamisella* tarkoitetaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla
- 3) *maahanmuuttajalla* tarkoitetaan Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;

Käsitteiden laaja määrittely heijastelee lain lähtökohtana toimivaa kotoutumisen kaksisuuntaisuuden periaatetta, jonka mukaisesti sekä maahanmuuttaja että koko yhteiskunta muuttuu. Kotoutuminen nähdään paitsi maahanmuuttajan henkilökohtaisena prosessina myös yhteiskunnan rakenteiden ja koko palvelujärjestelmän jatkuvana kehittämisenä. Tavoitteena on, että esimerkiksi peruspalvelut, TE-palvelut ja koulutusjärjestelmä huomioivat maahanmuuttajien tarpeet osana toimintaansa. Kotoutumisen käsite pitää siis sisällään ”kotouttamisen valtavirtaistamisen” ja ”palvelujärjestelmän inklusiivisuuden” ajatukset. Lähtökohtina ovat myös maahanmuuttajan oma aktiivisuus ja sitoutuminen sekä yhteiskunnan vastaanottavuus.

Kotouttamisella puolestaan tarkoitetaan mm. eri viranomaisten ja toimijoiden toimenpiteitä ja palveluita kotoutumisen edistämiseksi. Laissa määritellään kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut, joiden osalta lakiin sisältyy rajoituksia esimerkiksi

- **Kohderyhmien osalta:** viranomaisilla on velvollisuus laatia kotoutumissuunnitelma mm. TE-toimistoon rekisteröityneille työttömille työnhakijoille ja pysyväisluonteisesti toimeentulotukea saaville
- **Keston osalta:** oikeus kotoutumissuunnitelmaan määrittäytyä oleskeluluvan saamisen ajankohdan perusteella ja kotoutumissuunnitelmalle on laissa määritelty enimmäiskesto

Samalla on kuitenkin huomioitava, että kotoutumislaki mahdollistaa tarpeenmukaisen harkinnan: kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle kuin edellä määritellylle maahanmuuttajalle ja osaan kotoutumislain mukaisista palveluista on mahdollista osallistua, vaikka henkilöllä ei enää olisikaan oikeutta kotoutumissuunnitelmaan (esim. työvoimakoulutuksen järjestettävä kotoutumiskoulutus).

2. Tulisiko kotoutumisen edistämisen kokonaisuutta selkeyttää?

Kotoutumislaisissa määritellyt toimenpiteet (esim. kotoutumissuunnitelma) on siis osin kohdistettu kotoutumisen alkuvuosiin, jolloin monilla maahanmuuttajilla on uuteen yhteiskuntaan ja työmarkkinoille asettautumiseen liittyviä erityistarpeita, joihin vastaamalla voidaan edistää kotoutumisen mahdollisimman nopeaa käynnistymistä. Toisaalta lain lähtökohtana on palvelujärjestelmän inklusiivisuuden jatkuva kehittäminen, jotta palvelut vastaisivat erilaisten ryhmien, myös kaikkien maahan muuttaneiden tarpeisiin.

Sisällöllistä eroista huolimatta suomalaisessa kotouttamispolitiikassa tai -lainsäädännössä ei ole tehty selkeää käsitteellistä eroa kotouttamisen ja kaksisuuntaisen kotoutumisen välillä. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa käsitteiden välille on tehty eroa:

- Ruotsissa Nyanländas etablering / Introduction of new arrivals ("vastasaapuneiden asettautuminen") on jäsenetty omaksi politiikkakokonaisuudekseen. Vastaavasti toimista säädetään "Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare" nimisessä laissa ja kotoutumisen alkuvaiheen palvelut on järjestetty kansainvälistä suojelua saaville suunnatuksi "Etablering"(asettautuminen) -ohjelmaksi. Lähtökohtana on, että asettautumista tuetaan tietyin alkuvaiheen erityistoimin, mutta muilta osin maahanmuuttajien kotoutumista edistetään valtavirtaistamisen periaatteen mukaisesti.
- Norjassa puolestaan kotoutumisen edistämisestä säädetään "Integreringslov" nimisessä laissa, ja alkuvaiheen palvelut on järjestetty ns. "Introduksjons"-ohjelmaksi.

Selonteon valmistelun yhteydessä tulisi pohtia, pitäisikö myös suomalaisessa kotouttamispolitiikassa ja -lainsäädännössä alkuvaiheen kotoutuminen ja kaksisuuntaisen kotoutuminen / palvelujärjestelmän inklusiivisuuden kehittäminen erottaa käsitteellisesti toisistaan. Voitaissiinko kotouttamispolitiikan lähtökohtia ja terminologiaa uudistamalla tehdä kokonaisuudesta selkeämmin hahmottuva; selkeyttäisikö se toiminnan tavoitteita, vastuita ja kohderyhmiä? Keskeistä on myös sen pohtiminen, miten yhteiskuntapolitiikka heijastelee yhteiskunnallista muutosta; suomalaisen yhteiskunnan monimuotoisuus on lisääntynyt kotouttamispolitiikan nykyisten lähtökohtien määrittelyn jälkeen.

3. Tulisiko kotoutumisaika määritellä selkeämmäksi kokonaisuudeksi?

Kotoutumisajan kehittämistä on edellytetty eri yhteyksissä. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan vuosi sitten antamassa mietinnössä¹ esitettiin, että kotoutumisaika tulee lyhentää yhteen vuoteen ja kotoutumiskoulutuksen seuranta parantaa kehittämällä valtakunnallinen kielikoe. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti valmistellaan kotouttamistyön malli, jonka tavoitteena on maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden vahvistaminen.

Kotoutumisajan pituuteen ja kotouttamistyön malliin liittyvä keskustelu on väistämättä yhteydessä siihen, mitä kotoutumisajalta odotetaan ja mitä sen tulisi sisältää. Kotoutumislaissa on määritelty kotoutumisen alkuvaiheessa (”kotoutumisajalla”) maahanmuuttajan kotoutumista tukevat palvelut, joiden lähtökohtana on vahva yksilöllisyys. Toimenpiteille (esim. osaamisen tunnistaminen, kotoutumissuunnitelma) ei ole määritelty laissa säädettyä tarkempia valtakunnallisia vähimmäiskriteereitä eikä eri taustaisten maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja ole valtakunnallisesti mallinnettu. Kotoutumiskoulutuksella on laissa määritelty kielitaitotavoite ja yksittäisten palveluiden vaikuttavuutta seurataan, mutta kotoutumisajalta ei ole riittävää valtakunnallista seurantatietoa.

Selonteon valmistelun yhteydessä tulisi pohtia, voitaisiinko kotoutumisaikaa tehostaa luomalla siitä viranomaisille ja maahanmuuttajille selkeämmin avautuva kokonaisuus, joka sisältäisi selkeämmin määritellyn valtakunnallisen sisällön ja seurannan.

4. Mikä on maahanmuuttajapalvelua?

Kotoutuslain hengen mukaista on, että kotoutumisajan jälkeen maahanmuuttajat osallistuvat muiden Suomessa asuvien kanssa samoihin palveluihin. Lain lähtökohtana on, että kaikille suunnattua palvelujärjestelmää sopeutetaan vastaamaan maahanmuuttajien tarpeita. Samalla myös hiljattain maahan tulleet hyötyvät yleisen palvelujärjestelmän kehittämisestä; esimerkiksi kielellisen tuen tuominen osaksi osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistämisen palveluita voi nopeuttaa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja.

Kotoutumislaissa säädetään esim. seuraavasti:

- maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa
- työ- ja elinkeinotoimiston on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille
- laissa säädetään myös kunnan kotouttamisohjelmasta, joka voi lain mukaan sisältää muun muassa ”suunnitelman siitä, miten kunnan yleiset palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä suunnitelman erityisesti kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä”.

¹ https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Tarkastusvaliokunta_kotouttaminen_mietinto_2019.aspx

Maahanmuuttajien erityistarpeet liittyvät usein suomen / ruotsin kielen taitoon ja yhteiskunnan tuntemukseen. Osalla esimerkiksi kielitaitoon liittyviä haasteita voi olla vielä useankin Suomessa asutun vuoden jälkeen. Toisaalta on myös tilanteita, joissa henkilö on suomalaisilla työmarkkinoilla suhteellisen vakiintuneessa asemassa ilman suomen / ruotsin kielen taitoa.

Maahanmuuttajien kotoutumisen haasteet voivat kuitenkin linkittyä myös esimerkiksi sosioekonomisiin ja terveydentilaan liittyviin tekijöihin sekä osallisuuden puutteeseen (esim. verkostojen puute, syrjintä). Selonteon valmistelun yhteydessä tulisikin pohtia, mikä tekee palvelusta maahanmuuttaja- tai kotoutumispalvelun ja mitä tarpeita kotouttamisen valtavirtaistamisen osalta suomalaisessa palvelujärjestelmässä on?

5. Suuntaviivoja kotouttamispolitiikan kehittämiseksi

Keskusteltavaksi:

- Kotoutumispolitiikan lähtökohdat: Tulisiko myös Suomessa erottaa kotoutumisen alkuvaihe (= kotoutumisaika) kotoutumisen edistämisen laajemmasta kehyksestä (ts. kotoutumisen kaksisuuntaisuus)? Mitä termiä kotoutumisen alkuvaihetta kuvaamaan tulisi käyttää?
- Kotoutumisaika: Tulkisiko selkeämpi alkuvaiheen kokonaisuus yhteisine tavoitteineen ja vähimmäiskriteereineen maahanmuuttajien omaa toimijuutta ja eri toimijoiden työtä? Voitaisiko valtakunnallisia raameja selkeyttämällä antaa maahanmuuttajille parempi kotouttamisen palvelulupaus? Mitä lähtökohtia tulisi ottaa huomioon kokonaisuuden määrittelyssä (esim. kohderyhmät, yksilöllisyys, alueelliset erot jne)?
- Milloin maahanmuuttajien palvelut ovat erityisiä maahanmuuttaja- tai kotoutumispalveluita ja milloin yhteiskunnan peruspalvelua, joka vastaa koko väestön, myös maahanmuuttajien tarpeisiin? Mitkä ovat keskeiset keinot edistää palveluiden inklusiivisuutta kaikille?
- Miten yhteiskunnan yleistä vastaanottavuutta voitaisiin lisätä?