

Asia: VN/1281/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

Siirtolaisuusinstituutti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto koskien Selontekoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Lausunto on kirjoitettu yhteistyössä Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura (ETMU) ry:n kanssa. Lausunnon kirjoittamiseen ovat osallistuneet: Marja Tiilikainen ja Sari Vanhanen (Siirtolaisuusinstituutti) sekä Johanna Ennsers-Kananen (ETMU ry)

Selonteko on ansiokas ja siinä tehdään hyviä parannusehdotuksia mm. maahanmuuttajanaisten työllistymisen edistämiseksi. Yleisesti ottaen selonteossa painotetaan kotoutujan vastuuta kotoutumisestaan, mutta suomalaisen yhteiskunnan vastaanottavuus sekä syrjinnän ja rasismien vastaiset toimenpiteet jäävät vähäiselle huomiolle. Ohessa yksityiskohtaiset huomiomme luvuittain.

**Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.**

-

#### **Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen**

##### 7.4

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten kohdalla tulee helpottaa perheenyhdistämistä. Erossaolo läheisistä perheenjäsenistä merkittävästi heikentää nuorten hyvinvointia ja heidän mahdollisuuksiaan kotoutumiseen.

## **Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä**

Voisiko painopiste olla vastaanottokeskuksissa tapahtuvan opetuksen laadun parantamisessa ja kielten opetuksen laajentamisessa sen sijaan, että vahvistettaisiin velvollisuutta osallistua vastaanottokeskuksen opintoihin? Kuinka testi yhteiskunnan säännöistä ja arvoista heijastaa moninaisuutta / heterogeenisuutta ja välttää yksinkertaistetun käsityksen siitä, mikä "yhteiskunta" on?

Velvoittavan työtoiminnan tulisi olla mielekästä (ei vain yhteisten tilojen siivoamista). Niille, jotka löytävät työpaikan tai opiskelupaikan turvapaikkaprosessin ollessa vielä kesken, pitäisi olla mahdollista hakea ja saada oleskelulupa työn tai opintojen perusteella riippumatta siitä, oliko heillä turvapaikanhakijana saapuessaan passia. Lisäksi uuden turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeisen työluvan karanteeniaika (tällä hetkellä 3 kuukautta, jos henkilöllä on passi, 6 kuukautta, jos ei) olisi poistettava, jotta työn jatkaminen tai löytäminen olisi mahdollista turvapaikkamenettelyn aikana.

On tärkeää huolehtia siitä, että koulut (esim. ammattikoulut) eivät sulje pois mahdollisia opiskelijoita vain sen vuoksi, että heillä ei ole oleskelulupaa.

## **Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille**

-

## **Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi**

### 10.1

Puuttuu suunnitelma siitä, kuinka olemassa oleva kielitaito (ts. äidinkielet) tunnustetaan ja kuinka niitä tuetaan ja kehitetään. Tämä on erittäin tärkeää uusien kielten oppimiselle, mutta myös maahanmuuttajien itsetunnon, sosiaalisen verkoston ja hyvinvoinnin kehittymisen kannalta.

Mahdollisuus valita ruotsin ja suomen välillä usein rajoittaa maahanmuuttajien työllistettävyyttä. Tämän vuoksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla kannustetaan molempien kielten oppimista (esim. enemmän aikaa kielten oppimiseen ja sisällytetään molemmat kielet valtion tukemaan kotouttamisohjelmaan). Erilaiset odotukset yhtäältä paikallisille ja toisaalta maahanmuuttajille luovat eriarvoisuutta.

On tärkeää, että määrällisen työllistymisen lisäksi otetaan huomioon myös työn laatu. Maahanmuuttajia ei tule automaattisesti ohjata suuren tarpeen työpaikkoihin vain "palvelemaan" suomalaista yhteiskuntaa, mikä on omanlaistaan rasismia (exploitative racism) (Ennsér-Kananen, käynnissä oleva tutkimus pakolaistaustaisten aikuisopiskelijoiden tiedoista).

## 10.2

Sen sijaan, että osallistumattomia maahanmuuttajia rankaistaan esim. toimeentulotuen leikkauksella, olisi tehokkaampaa rakentaa järjestelmä paikallisista, korkeasti koulutetuista ja hyvin verkostoituneista yhteisön jäsenistä (maahanmuuttajanaiset), jotta he voisivat tavoittaa muita naisia / yhteisön jäseniä ja työskennellä parantaakseen heidän kuuluvuuden ja turvallisuuden tunnettaan sekä ohjata heitä palveluihin.

Turvapaikanhakijoiden lasten päivähoidon varmistaminen olisi olennaisen tärkeää, jotta vanhemmilla / äideillä olisi paremmat mahdollisuudet aloittaa kieliopinnot tai muut opinnot päätöksen odottamisen aikana.

## 10.3

Millaista koulutusta kotoutumisohjelmia tarjoavat ihmiset saavat? Esimerkiksi useiden kielten / lukutaidon arvioimiseksi ja opettamiseksi tarvitaan korkeasti koulutettuja opettajia, mutta tällä hetkellä vain harvat korkeakoulut tarjoavat tällaista koulutusta. Yhteiskunnallisten aineiden opetuksessa vastaavalla opettajalla tulee olla kriittinen ja laaja näkökulma suomalaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi hänen tulee pystyä tunnistamaan ja haastamaan kulttuuriset stereotyyppit, systeeminen rasismi ja naiivi monikulttuurisuus.

Laatustandardien suunnittelu ja toteutus edellyttävät huolellista suunnittelua. Kuka valvoo näitä prosesseja ja varmistaa, että ne pohjautuvat kriittiseen, merkitykselliseen ja ajankohtaiseen tutkimukseen?

Tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä tukemaan maahanmuuttajien vapaa-ajan toimintaa, sosiaalista elämää, ... eli työelämän ulkopuolista elämää. Jälleen paikallisyhteisön avainhenkilöiden - hyvin verkottuneiden maahanmuuttajien - verkosto olisi ratkaiseva. On tärkeää osoittaa, että kotoutuminen ei tarkoita samaa asiaa kuin työllistyminen.

Maahanmuuttajien äidinkielen /-kielten on oltava osa opetussuunnitelmaa. Kielellisestä näkökulmasta äidinkielten oppiminen tukee myös muiden kielten oppimista. Se on myös ehdottoman tärkeää älyllisesti ja ammatillisesti sekä perheen, koulutuksen ja hyvinvoinnin kannalta. Lisäksi valtava kielellinen ja kulttuurinen resurssi menee hukkaan, jos maahanmuuttajille ei anneta mahdollisuutta kehittää järjestelmällisesti äidinkieliään.

Yksi aikuisten perusopetuksen pääongelmista on riittämätön aika tarvittavien sisältöjen ja kielten oppimiseksi (Ennsner-Kananen, käynnissä oleva tutkimus). Ehdotuksen mukaan kotoutumisohjelma rajoitetaan kahteen vuoteen, mikä ei riitä kaikille, etenkin kun otetaan huomioon maahanmuuttajat, jotka käsittelevät perheen erossaolon, perheenjäsenten kuolemien ja kidutusten seurauksia,

traumaattisia stressireaktioita, rasismia ja uuden kielen oppimista monien muiden asioiden ohella. Pidennykseen pitäisi olla mahdollisuus. Myös pienten lasten äideillä kotoutumiseen tarvittava aika on usein selvästi pidempi kuin pari ensimmäistä maassa-asumisvuotta.

Selonteko on edelleen epämääräinen mahdollisen pienryhmä- tai yksilökoulutuksen osalta. Nämä ovat kuitenkin kriittisiä opetuksen ja oppimisen laadun varmistamiseksi.

Selonteosta puuttuu täysin ajatus kaksisuuntaisesta kotoutumisesta: mihin toimiin työnantajat ja palvelujen tarjoajat ryhtyvät varmistaakseen sen, että maahanmuuttajat kohdataan yhdenvertaisesti, eettisesti ja kunnioittavasti? Kuinka kotoutumiskoulutuksessa työskenteleviä ihmisiä koulutetaan? On tärkeää lisätä palveluja syrjinnän tai hyväksikäytön uhreille, mutta tarvitaan myös konkreettisia toimenpiteitä niiden ennaltaehkäisemiseksi. Maahanmuuttajat eivät voi yksin olla vastuussa kotoutumisesta, vaan palvelujen tarjoajien koulutus on olennainen osa kaksisuuntaista kotoutumista.

#### 10.5.

Millä tavalla kunnalle säädetään selkeämpi vastuu koordinoida kotoutumisen edistämistä ja palveluiden yhteensovittamista? Jo nykyinen laki korostaa kunnan vastuuta palveluiden koordinoinnissa.

Täsmennys siitä, että säädetään kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton ja kuntaan muuton alkuvaiheen palveluiden järjestämisestä kotoutumislaisissa erikseen kotoutumisohjelman järjestämisen lisäksi on tärkeä, sillä käytännöt vaihtelevat eri alueilla / kunnissa.

Kotoutumisen edistäminen sivuaa laajasti eri elämänalueita, minkä vuoksi moniammatillinen työskentely on keskeistä. Samalla tämä edellyttää rakenteellista tukea taustaorganisaatioilta työn toteutumiseksi.

Tavoite siitä, että monialaisissa verkostoissa työskentelevien osaamista ja monialaisen työn koordinaatiota kehitetään, on relevantti: verkostomainen, yhteinen työskentely vaatii ammatillista osaamista, joka ei ole valmis taito, vaan sitä tulee harjoitella ja vahvistaa. Toimiva verkostotyö edellyttää yhteisesti jaettuja tavoitteita, osapuolten välisen luottamuksen rakentamista sekä avointa ja selkeää koordinoitua ollakseen mielekästä ja tarkoituksenmukaista. On tärkeää, että yhteistyöosaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

### **Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta**

-

## Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Tekstissä ”hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa” esiintyy erikoinen rinnastus: Minkä vuoksi on linkitetty yhteen järjestöt ja vapaa sivistystyö? Molemmilla on yleisesti nk. matalan kynnyksen toimintaa, mutta rahoituslähteet ja -pohja ovat erilaiset.

Järjestöjen osallisuuden osalta palvelukokonaisuuksien kehittämisessä tulee muistaa, että järjestöjen osuus on luonteeltaan täydentävää palvelua, eikä järjestöillä ole viranomaisvastuuta eikä myöskään viranomaistyön neuvontavelvoitetta. Järjestöjen osuus esimerkiksi matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspalveluissa on tärkeä, mutta samalla tulee vahvistaa näiden toimijoiden tietopohjaa sekä selkeyttää ohjauksen osaamisvaatimuksia ja vastuuta. Tulee täsmentää, miten tämä tehdään ja millä tavoin järjestöjen ohjauksen laatua ja asiasisältöjä on mahdollista päivittää: mitä tietoa järjestöjen ohjaustyössä välitetään? Miten järjestöt välittävät ja täydentävät viranomaisvastuulla olevaa tietoa?

Tulee tehdä ero siihen, että omakielinen neuvonta ei ole ammatillista tulkkauspalvelua.

Tekstissä oleva maininta ”Lisätään viranomaisten ja järjestöjen tietoisuutta yleisten kirjastojen ja museoiden tehtävistä ja palveluista osana kotoutumiskoulutusta ja muuta kotoutumista” on tärkeä, mutta minkä vuoksi se tuodaan esiin tässä kohdassa? Onko se suunnattu erityisesti järjestötoimijoille, vai mille toimijoille?

Tavoite siitä, että ”hankerahoituksen tarveperusteista kohdentamista edistetään lisäämällä vuoropuhelua ja tiedonvaihtoa rahoittajien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä” edellyttää innovatiivista yhteiskehittämistä ja aitoa järjestökentän kuulemistä, jotta kyse ei ole valmiiden rahoitusehtojen ohjaamasta toiminnasta.

Järjestöjen oman toiminnan lähtökohtien tunnustaminen kaikessa kotoutumistyössä on erittäin tärkeä lähtökohta. Maahanmuuttajien järjestötoiminnassa korostuu usein harrastus- ja kulttuuritoiminta, mutta järjestötoiminta työllistymisen tukena tulisi ottaa huomioon entistä enemmän. Kansalaisyhteiskunnan hybridisoitumisen seurauksena Suomessakin on enenevässä määrin syntynyt työpaikkoja järjestösektorille esimerkiksi palvelutuotantoon. Joistain maahanmuuttajajärjestöistä on tullut jo niin suuria toimijoita, että ne pystyvät työllistämään. Painotuksessa yrittäjyyteen tulisi huomioida myös lähelle kansalaistoimintaa tulevat yrittäjyyden muodot, kuten osuuskunnat tai sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset. Tämänkaltaiset nk. hybridiorganisaatiot, mukaan lukien palveluja tuottavat maahanmuuttajajärjestöt, voivat parhaimmillaan tarjota palkkatyöpaikkoja, mahdollistaa jo entisestä kotimaasta saadun kokemuksen ja osaamisen tuomisen suomalaisille työmarkkinoille tai toimia ”välityömarkkinoina” uusille maahanmuuttajille; paikkoina, joissa harjoitellaan kieltä ja Suomessa vaadittavia työelämätaitoja. (Pirkkalainen 2015.)

Maahanmuuttajien omien järjestöjen huomioiminen on tärkeää. Tukemalla enemmän maahanmuuttajien omaa järjestötoimintaa ja nimenomaan heidän omasta aloitteestaan lähtevää toimintaa, voidaan parhaimmillaan vahvistaa aitoa osallisuutta yhteiskunnassa ulkoa ohjatun osallistamisen sijaan (ks. Siisiäinen 2010). Maahanmuuttajien järjestötoiminta, kuten kaikenlainen kansalaistoiminta, on kuitenkin moninaista, ja erityisesti järjestö-viranomaisyhteistyössä on haasteena löytää järjestöt, jotka ovat ”edustuksellisia”, tai jotka aidosti tavoittavat kohderyhmänsä siten, että uudet kumppanuudet tai tiettyjen järjestöjen tukeminen eivät syvennä mahdollisia jakolinjoja maahanmuuttajayhteisöjen sisällä. Näin ollen kumppanuuksien vahvistamisessa on oltava paikallistasolla erittäin hyvä järjestötoiminnan tuntemus, joka mainitaankin selonteossa. Toisaalta on tärkeää mahdollistaa kumppanuuksia monille erilaisille järjestöille. Maahanmuuttajajärjestöjen tukemisen lisäksi on tärkeää kehittää sellaisten aidosti monikulttuuristen järjestöjen avoimuutta ja toimintaa, joissa toteutuu kantaväestön ja maahanmuuttajien kohtaaminen. Maahanmuuttajien osallistumista ja osallisuutta kantaväestön järjestöihin olisi myös hyvä tukea niin, että heistä tulisi aidosti tasavertaisia jäseniä. Pelkkä mukanaolo ei välttämättä edistä osallisuutta (Hagman 2018).

Selonteossa olisi hyvä tuoda esiin, että kansalaistoiminnan, mukaan lukien maahanmuuttajien järjestötoiminnan, ei tule olla vain viranomaisyhteistyötä tai suomalaisen kotouttamispolitiikan tavoitteita toteuttavaa. Toimivan demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä on vapaa kansalaistoiminta, kuten esimerkiksi yhdistykset, jotka tuottavat intressejä ja identiteettejä (Siisiäinen 2003). Näin ollen järjestö- ja yhdistystoiminnalla on myös poliittiseen osallistumiseen liittyvä funktio, joka tulisi ottaa huomioon kotoutumisessa. Sen lisäksi, että maahanmuuttajia tuetaan työllistymisessä, koulutuksessa ja kansalaisosallistumisessa, kotoutumiseen kuuluu myös poliittinen osallisuus, eli mahdollisuus osallistua suomalaiseen politiikkaan ja sitä kautta muuttaa rakenteita. Kansalaistoimintaan ja demokratiaan liittyen olisi tärkeää huomioida myös se, että kansalaisyhteiskunta kykenee suuntaamaan mahdollisia väkivaltaisia protesteja ja radikalismia yhteiskuntajärjestystä tukeviksi neuvotteluiksi (Siisiäinen 2003; Pyykkönen 2007). Demokratian ja monimuotoisuuden toteutumisen kannalta kaikista maahanmuuttajien yhdistyksistä ei tarvitse tai pidä tulla tahoja, jotka tekevät suoraa kotouttamistoimintaa. Suomen lakien puitteissa toimivilla järjestöillä ja yhdistyksillä tai vapaammilla kansalaistoiminnan muodoilla, kuten mielenilmauksilla, on itsessään demokraattinen funktio.

Järjestöjen toiminnan haasteet on kirjattu selonteossa hyvin. Hankerahoituksen yleiset haasteet koskevat kaikki järjestöjä, mutta suomalainen hankebyrokratia kuormittaa erityisesti maahanmuuttajajärjestöjen aktiiveja. Keskeisissä toimenpiteissä mainitaankin tähän liittyen: ”Hankerahoituksen tarveperusteista kohdentamista edistetään lisäämällä vuoropuhelua ja tiedonvaihtoa rahoittajien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. ...” (s.81).

Näiden toimenpiteiden lisäksi erityisesti pieniä, uusia maahanmuuttajajärjestöjä tukemaan tulisi kehittää esimerkiksi yhteisrahoituksen hakemiseen liittyviä kumppanuuksia jo järjestökentälle vakiintuneiden järjestöjen kanssa. Lisäksi olisi hyvä kehittää mentorointityyppistä toimintaa jo vakiintuneiden ja uusien järjestöjen välille, jotta saataisiin mukaan kotoutumisen kentälle uusia, paikallisia maahanmuuttajia aidosti edustavia järjestötoimijoita.

## **Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta**

Kohtaan ”Hyviä väestösuhteita edistäviä toimenpiteitä kehitetään osana rasismien, syrjinnän ja hyvien väestösuhteiden toimenpideohjelmia” (s. 84) olisi hyvä saada tarkennuksia. Mitä esimerkiksi? Entä millä tavoin korjataan tai sovitellaan kärjistyneitä väestösuhteita? Millä tasolla yhteiskunnassa? Rasismien ja syrjinnän vastainen työ on aivan keskeistä, vastuu kotoutumisen onnistumisesta ei voi olla ainoastaan maahanmuuttajilla.

Mikä on tekstissä mainittu ”kulttuurisen moninaisuuden työryhmä”? Ketkä siinä ovat mukana?

Tavoite kehittää ”uusia kuulemis- ja osallistamismenetelmiä, jotka edistävät erityisesti nuorten, eri kieli- ja kulttuuriryhmien sekä vammaisten henkilöiden kuulemista ja osallisuutta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa” on erittäin tärkeä. Täten voidaan koota eri väestöryhmien näkemyksiä ja tuoda esiin niiden kokemuspohjaa nykyistä paremmin.

Tavoite vahvistaa ”yhteiskunnan vastaanottavuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä kuntien kotoutumishjelmissä” on keskeinen tavoite, sillä se liittyy osallisuuteen, arjen turvallisuuteen ja yksilöiden kokemaan turvallisuudentunteeseen. Millä konkreettisilla tavoilla yhteiskunnan vastaanottavuutta aiotaan edistää?

Tekstissä mainitaan omakielisten asiantuntijoiden kouluttaminen kotoutumiseen liittyvistä teemoista: Liittyykö tämä omakielisen yhteiskuntaorientaation toteutukseen?

Kotoutumisen edistämisen käsitteistön uudistaminen on oleellista, sillä kieli ja sanat rakentavat maailmaa. Käsitteistä ja niiden käytöstä tulee olla tietoisia.

## **Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin**

-

Kanervo Katri  
Siirtolaisuusinstituutti - Lausunto on kirjoitettu yhteistyössä Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura (ETMU) ry:n kanssa