

Asia: VN/1281/2020

Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Esitämme seuraavassa kolme koko selontekoa koskevaa läpileikkaavaa kommenttia.

Ensinnäkin jo selvityksen johdanto-osiossa mainitaan, että kotoutumiseen ja maahanmuuttoon liittyvää terminologiaa kehitetään. Tämä on suotavaa. Kotoutumiseen liittyvä keskustelu kiinnittyy selkeästi maahanmuuttoon, joten tämä rajaa paljon käsitteistön käyttöä. Lisätarkkuus terminologian suhteen olisi eduksi myös tälle selvitystyölle. Selvitystyössä käytetään monia väestöryhmiä kuvaavia termejä eikä niiden väliset suhteet aina tule selväksi. Osin päällekkäisiä näyttäisivät olevan yhtäältä maahanmuuttajan, ulkomaalaistaustaisuuden ja maahanmuuttajataustaisuuden käsitteet ja toisaalta suomalaistaustaisen, valtaväestön ja kantasuomalaisen käsitteet. Kotoutumisen näkökulmasta keskeistä ei liene ihmisten syntyperät ja etnisyydet (joihin tausta- ja kantaliitteiset termit viittaavat), vaan toteutunut maahanmuutto ulkomailta Suomeen.

Toisena yleisen tason kommenttina voi todeta, että maahanmuuttajaväestö näyttyy edelleen vahvasti toimenpiteiden kohteena, ei niinkään autonomisina toimijoina, jotka määrittäisivät itse kotoutumisen polkujaan. Tämä näkökulma on nähtävissä niin kotoutumiseen liittyviä toimenpiteitä kuvattaessa kuin myös arviointitiedon keruussa. Kotoutumiseen liittyviä toimintoja kehitettäessä on syytä välttää maahan muuttaneiden ihmisten passivointia ja näitä toimintoja arvioitaessa lienee olennaisinta kerätä kokemustietoa maahanmuuttajilta itseltään. On myös selvää, että maahan muuttaneet ihmiset kotoutuvat – alkavat järjestää elämäänsä uudessa ympäristössä – ilman viranomaisten järjestämiä kotoutumistoimiakin.

Kolmanneksi näkisimme, että nuoruus erityisenä elämänvaiheena voisi näkyä selonteossa nykyistä vahvemmin. Maahanmuutto on ikään, elämäntilanteeseen ja sukupolviin liittyvä ilmiö, sillä valtaosa

maahanmuuttajista niin Suomessa kuin muuallakin kuuluu nuoriin ikäluokkiin. Nuoruuden ja nuoren aikuisuuden ikävaiheissa korostuvat kouluttautumisen, mielekkään vapaa-ajan ja vertaissuhteiden merkitys. Tästä syystä näiden teemojen vahvempi painottaminen olisi tarkoituksenmukaista koko kotouttamispolitiikassa, joka on työllisyyspuheen ja -tavoitteiden dominoimaa. Nykypainotuksen ilmeisenä vaarana on alati etnistyvät työmarkkinat, kun nuoria maahan muuttaneita aikuisia kiirehditään lyhyiden koulutuspolkujen kautta työnhakijoiksi. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää nuoruusvuosinaan (12–17) Suomeen muuttaneisiin, joilla on ilmeinen vaara jäädä koulutus- ja etuusjärjestelmien väliinputoajiksi erityisesti niissä tapauksissa, joissa perusopintojen suorittaminen viivästyy.

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.

Tilannekuva on esitetty varsin kattavasti ja monet elämänalueet huomioiden. Yksi melko olennainen tarkennus liittyy pakolaistaustaisten ihmisten - pääasiassa nuorten aikuisten - eriarvoiseen asemaan. Pakolaistaustaisista ihmisistä valtaosa on erityisesti viime vuosina ollut käytännössä turvapaikanhakijoita. Heidän verrattain alhainen työllisyysasteensa ei mitä todennäköisimmin selity vain lähtömaiden tilanteilla ja psyykkisillä tai fyysisillä ongelmilla. Erityisesti monet vuoden 2015 jälkeen Suomeen muuttaneet ihmiset ovat joutuneet odottamaan oleskelulupia jopa useita vuosia epävarmuuden tilassa, vailla monia kansalaisyhteisöjä ja sellaisen vastaanottojärjestelmän piirissä, joka ennemmin kontrolloi kuin tukee ympäröivään yhteiskuntaan kiinnittymistä. Tästä ongelmakentästä on tehty jo verrattain paljon tutkimusta (esim. Wahlbeck 2018; Haverinen 2018; Lyytinen 2019).

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

Osallisuuden käsite jää kaikessa kattavuudessaan epäselväksi. Käsitteen tarkka ja analyttinen avaaminen ja operationalisoiminen arvioitaviksi osakokonaisuuksiksi on erityisen tärkeää, jos osallisuudesta tulee kotoutumislainsäädännön ja -politiikan keskeinen väline. Sinänsä on kannatettavaa, että työllisyyden rinnalle nostetaan sellaisia tavoitteita, jotka voisivat indikoida syvällisemmin maahanmuuttajien elämäntilanteesta ja työllistymisvalmiuksista.

Näemme kannatettavana pyrkimyksenä sen, että vastuuta kotouttamispolitiikasta hajautetaan nykyistä enemmän eri ministeriöille ja käytännön toimivaltaa siirretään kunnille. TE-hallinnon johtama kotouttamispolitiikka on johtanut ehkä turhankin vahvaan työllistymisen painottamiseen ja vaikeuttanut maahanmuuttajien tilanteiden katsomista kokonaisvaltaisesta ja myös heidän lähiyhteisöjensä näkökulmista. Kotouttamispolitiikan eri hallinnonalat läpileikkaavaan luonteeseen liittyy olennaisena osana myös politiikan onnistumisen arviointi eri hallintokuntien näkökulmista. Työllisyys-, koulutus- ja hyvinvointimittarien ohella olisi kannatettavaa luoda tai pitää yllä säännöllisiä tiedonkeruulinstrumentteja koskien liikunta-, kulttuuri- ja nuorisosektoreita. Tämä mahdollistaisi kotouttamispolitiikan kokonaisvaltaisemman arvioinnin erityisesti nuorempien ikäluokkien näkökulmista, jotka ovat yliedustettuina maahanmuuttajaväestössä. Esimerkiksi tietoa maahanmuuttajanuorten ja nuorten aikuisten järjestökiinnittyneisyydestä, vapaa-ajan harrastamisesta ja nuorisotyöhön osallistumisesta on varsin niukasti.

Osaamistason nostamisen kohdalla puhutaan ainoastaan ammattiin opiskelusta ja korkeakouluista mutta ei lainkaan lukioista. Tämä ratkaisu jää mietityttämään erityisesti koulutuksellisen eriytymisen

ja työmarkkinoiden etnistymisen näkökulmista. Tilastollisesti tarkasteltuna on kuitenkin niin, että maahan muuttaneista nuoristakin verrattain iso osa valitsee lukio-opinnot. Toki on huomattava, että ammatilliseen koulutukseen liittyy useita kipupisteitä erityisesti tällä hetkellä. Aiempina vuosina tehtyjen leikkausten vaikutukset kohdentuvat samoihin opiskelijoihin kuin pandemian ajan pitkittynyt etäopetus, kielitaitovaatimuksista joustaminen sekä tutkimuskirjallisuudessa todettu työharjoittelujaksoihin liittyvä syrjintä (esim. Brunila ym. 2013).

Yksi huomio liittyy erityisesti lukuun 7.4 ja perheiden tukemiseen siitä näkökulmasta, että vanhemmilla olisi paremmat mahdollisuudet ymmärtää lastensa arkea oppilaitoksissa ja vapaa-ajalla. Tämä on olennainen nuorten opintomenestykseen, sukupolvisuhteisiin ja vanhempien hyvinvointiin vaikuttava seikka. Mikäli vanhemmat ymmärtävät paremmin lastensa arkea, on heidän mahdollista tarjota enemmän tukea opinnoissa ja suhtautua myönteisemmin vapaa-ajan kiinnostuksiin. Suomenkielinen viestintä ja alati lisääntyvät digitaaliset kanavat voivat muodostua ongelmaksi monissa perheissä eikä vanhemmille muodostu hallinnan tunnetta kasvattajana. Erityisesti yläkoulujen ja toisen asteen oppilaitosten arki etääntyy vanhempien ulottumattomiin.

Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten tilanteen esille nostaminen on kannatettavaa mutta ongelmaksi saattaa muodostua kiinnittyminen yksinomaan juridiseen ikään. Suomessa on varsin paljon 18–25-vuotiaina Suomeen yksin tulleita nuoria aikuisia, joilla on hyvin niukat tukiverkostot. Tämän joukon lisäksi on myös paljon samanikäisiä nuoria aikuisia, jotka ovat jääneet Suomessa yksin suhteiden huoltajiinsa katkettua. Tällaiset maahan muuttaneet nuoret aikuiset saattavat tarvita yhtä paljon tai enemmänkin tukitoimia kuin alaikäisinä yksin tulleet, jotka ovat jo olleet monenlaisten tukitoimien piirissä.

Suomessa on lukuisia tapausesimerkkejä turvapaikanhakijoina Suomeen saapuneista nuorista ja nuorista aikuisista, jotka ovat oppineet kielen, opiskelleet tutkinnon, saaneet työpaikan ja tämän jälkeen heidät on karkotettu. Usein vielä niin, että kyseisellä paikkakunnalla on tarvetta työvoimalle ja nuorelle väestölle. Maahanmuuttoviraston, työnantajien ja oppilaitosten välillä tiedonkulun olisi syytä olla jouhevampaa, ja mahdollistaa oleskeluluvan hakemisen eri perusteilla mahdollisimman joustavasti.

Suuri haaste 2015 Suomeen turvapaikanhakijoina saapuneiden (tai useamman vuoden Suomessa jo oleskelleiden) kohdalla tällä hetkellä on Maahanmuuttoviraston linjaus, jossa toista kertaa lupaa hakeva asetetaan maahantulokieltoon lupaprosessin käsittelyvaiheessa. Nyt ammatillisia oppilaitoksia on ohjeistettu, ettei paperittomia pidä ottaa oppilaitoksiin ja että koulutusta pitää muutenkin valvoa tarkemmin kuin aikaisemmin. Oppilaitosten kuuluu tarkastaa opiskelijan oleskelulupa. Ja jotta hän voi osallistua ammatilliseen koulutukseen kuuluviin työharjoitteluihin, on hänellä oltava työnteko-oikeus – toisin sanoen olla turvapaikkaprosessissa ilman täytäntöönpanokelpoista päätöstä (ts. kesken, ei vielä lainvoimainen). Jos opiskelija on toisella kierroksella (kuten useat pitkään Suomessa oleskelleet ovat), uuden lain myötä prosessi on koko ajan täytäntöönpanokelpoinen, mikä käytännössä tarkoittaa, etteivät toisen kierroksen turvapaikanhakijoita voida enää hyväksyä ammattiopintoihin, ellei hän saa oikeudelta erillispäätöstä, mikä taas on äärimmäisen harvinaista. Kotoutumisen edistämisen näkökulmasta olisi pikaisesti tuettava opintonsa aloittaneiden mahdollisuuksia suorittaa opintonsa loppuun lupaprosessin tilanteesta riippumatta. Tällä hetkellä tutkintotodistuksenkin perusteella haettavaan oleskelulupaan tulee kielteinen päätös, koska nuori on asetettu maahantulokieltoon.

Sama haaste on tällä hetkellä henkilöillä, jotka hakevat työntekijän oleskelulupaa, ovat saaneet TE-toimistosta myönteisen osapäätöksen, heillä on passi, ovat nuhteettomia (ei rikostaustaa), mutta uusintahakemus turvapaikasta on vireillä. Oleskelulupahakemusten käsittelyajan lyheneminen ei saa tarkoittaa hakemusten huolimatonta tai perehtymätöntä käsittelyä.

Työllistymisen esteitä turvapaikanhakijoina Suomeen saapuvien kohdalla pitäisi tunnistaa ja purkaa huolellisesti. Matalan kynnyksen työpaikkoja ja ammattikoulupaikkoja löytyy varsinkin seutukunnista. Olisikin syytä suunnitella myös malli, jossa turvapaikanhakija pääsisi nopeasti elinkeinoelämään mukaan oppimaan kieltä, kulttuuria, ammatissa tarvittavia taitoja (vrt. entisaikojen sekatyömiehet ja apukuskit). Moni saapuja on hyvin motivoitunut työskentelemään, mutta pitkät odotusajat passivoivat. Samalla on toki syytä tarkasti kuunnella saapujien yksilöllisiä toiveita ja tavoitteita.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Kotoutumisen käynnistymisen nopeuttaminen on kannatettavaa. Erityisen kannatettavaa on kansainvälistä suojelua saaneiden asuinpaikan valinnan mahdollisuuksien lisääminen.

Turvapaikanhakijoiden osalta kotoutumisen käynnistämisen nopeuttamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat kuitenkin alttiita kritiikille. Olemassa olevan tutkimustiedon valossa on selvää, että opintotoiminnan velvoittavuuden lisääminen ja osaamista mittaavien kokeiden järjestäminen eivät tule johtamaan haluttuun lopputulokseen. Vastaanottokeskusten työ- ja opintotoiminnan ongelmia ovat olleet heikko motivoivuus ja erityisesti opintotoiminnan kohdalla liian vähäinen tarjonta. Heikko motivoivuus on johtunut jo olemassa olevasta velvoittavuudesta ja ennen kaikkea toiminnan sisällöistä. Jatkuvasti vaihtuva ja hyvin heterogeeninen opiskelijajoukko on tarkoittanut sitä, että vain harva kokee hyötывänsä opintotoiminnasta - käytännössä kielen opiskelusta. Suurimalle osalle opetus etenee liian hitaasti ja moni kaipaa sekä opinto- ja työtoiminnalta mahdollisuuksia päästä vastaanottokeskusten ulkopuolelle. Lisäksi moni ei kykene osallistumaan opintotoimintaan terveydellisistä syistä tai lastenhoidon puuttumisen vuoksi.

Mikäli turvapaikanhakijoiden kotoutumisen käynnistymistä haluttaisiin nopeuttaa, olisi syytä panostaa työ- ja opintotoiminnan laatuun sekä niiden eriyttämiseen lähtötasojen mukaisesti. Sekä työ- että opintotoiminnan viemistä vastaanottokeskusten ulkopuolelle mahdollisuuksien mukaan olisi syytä edistää. Lisäksi olisi mahdollistettava joko oikeus kunnalliseen varhaiskasvatukseen tai vaihtoehtoisesti tarjottava lastenhoitoa vastaanottokeskuksen toimesta. Toistaiseksi vastaanottojärjestelmän ensisijainen tehtävä on kontrolloida turvapaikanhakijoita ja osaltaan myös rajata heidän pääsyään valtayhteiskunnan palveluiden ja yhteisöjen piiriin. Tämän tehtävän kokonaisvaltaisesta uudelleen muotoilusta on syytä lähteä liikkeelle, mikäli turvapaikanhakijoiden kotoutumista halutaan todella edistää.

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

On kannatettavaa panostaa maahanmuuttajille suunnattuihin ohjauksen ja neuvontakeskuksiin. Lisäksi monikielisen palvelun mahdollistaminen on suotavaa. Tähän liittyen olisi kuitenkin kirkastettava perustettavien keskustusten suhdetta niihin kymmeniin nuorille aikuisille tarkoitettuihin

Ohjaamopalveluihin, joita Suomeen on perustettu viimeisten vuosien aikana. Näiden palvelukeskusten asiakaskunnat tulevat mitä luultavammin olemaan osin päällekkäiset. Joissakin Ohjaamossa on erityistä osaamista maahanmuuttoon liittyvissä asioissa. Lisäksi olennaista ei ole vain monikielisyys, vaan ohjaajien erityisosaaminen maahanmuuttohallintoon liittyvissä asioissa. Erityisen tärkeää olisi panostaa asiantuntemukseen liittyen ulkomaalaislakiin, matkustusasiakirjoihin sekä erilaisiin oleskelulupiin ja niiden merkityksiin esimerkiksi eri oppilaitosten tai muiden instituutioiden käytännöissä. Tällaisen asiantuntemuksen puuttuessa ohjaus tai neuvonta voi olla puutteellista tai jopa virheellistä

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Yleisempänä kommenttina lukuun 10 voi todeta, että on hienoa, jos olisi mahdollista kiinnittää nykyistä enemmän huomiota maahan muuttaneiden ihmisten yksilöllisiin toiveisiin ja tavoitteisiin kotoutumisohjelmia laadittaessa. Vaarana on se, että ohjelmat tulevat määriteltyksi hallinnon näkökulmaa myötäillen eivätkä ne muodostu merkityksellisiksi tai motivoiviksi kohteilleen. Alkuvaiheen kotoutuja ei välttämättä osaa hahmottaa tarkasti mahdollisuuksiaan uudessa toimintaympäristössä. Kotoutumisohjelmia ja -suunnitelmia laadittaessa olisi toisin sanoen hyvä välttää ylhäältä-alas –logiikkaa. Suotava pyrkimys on selvittää ihmisten elämäntilanteet kokonaisvaltaisesta näkökulmasta ja ymmärtää heidän pyrkimyksiään ja myös lähiyhteisön merkityksiä näissä pyrkimyksissä.

Sekä luvussa 7 että luvussa 10 nostetaan esiin tarve tukea kotona lasta hoitavien vanhempien mahdollisuuksia kotoutua ja työllistyä ja ehdotetaan esimerkiksi alkuvaiheen kotoutumisohjelmaa. Tavoite on kannatettava, mutta jos lasta kotona hoitavien vanhemmille suunnitellaan velvoittavaa osallistumista esimerkiksi palveluihin, on varmistettava, että näiden yhteyteen järjestetään lastenhoito.

Kotoutumisprosessien jouduttaminen on suotava pyrkimys mutta tavoite lyhentää kotouttamisjakso pääsääntöisesti kahteen vuoteen sisältää epäilemättä monia riskejä. On hyvin tiedossa, että jo nykyinen kolmen vuoden ohjeellinen pituus on monen kohdalla liian lyhyt. Kyse ei ole vain kielen oppimisesta ja työllistymisestä, vaan usein koko elämän ja lähiyhteisön ajattelemisesta uudelleen. Tämä voi vaatia aikaa eikä nopeus ole tässä sama asia kuin tehokkuus. Liian lyhyt julkisesti tuettu kotouttamisjakso tarkoittaa sitä, että valtavirtapalvelut kuormittuvat entisestään ja monet järjestötoimijat joutuvat paikkaamaan julkisen puolen jättämää aukkoa. On hyvä, että kotouttamisjaksojen pituudessa on joustavuutta molempiin suuntiin, mikä mahdollistaa yksilöllisten tilanteiden huomioimisen.

Monialainen yhteistyö on pitkään toiminut yhtenä ratkaisuesityksenä sektoroituneen palvelujärjestelmän ongelmiin. On mahdollista, että monialaisesta yhteistyöstä on enemmän hyötyä viranomaisille ja ammattilaisille kuin erilaisten palvelujen käyttäjille. Toki on suotavaa perustaa hallintokuntarajat ylittäviä palveluja, kuten tässäkin selvitystyössä mainittuja ohjaus- ja neuvontakeskuksia. On kuitenkin näyttöä siitä, että palvelun käyttäjälle olennaista tämänkaltaisen ”yhden luukun” mallissa saattaa olla se, mikä on työntekijöiden orientaatio ja miten kokonaisvaltaisesti hänen tilannettaan osataan käsitellä. Näin ollen ”luukkujen” lukumäärää olennaisempi tekijä saattaa olla ihmisten määrä. Olisikin suotavaa rakentaa malleja, jossa kotoutujalla olisi yksi ihminen koordinoimassa tämän tilannetta ja eri palvelutarpeita.

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

Niin sanottujen osajien kotoutumisesta kirjoitettaessa ei puhuta lainkaan syrjinnästä tai verkostojen merkityksistä. Ei ole näyttöä, että korkean koulutuksen alat olisivat syrjinnästä vapaita. Tutkimukset osoittavat, että kansainvälisillä opiskelijoilla on vaikeuksia löytää koulustaan vastaavaa työtä valmistuttuaan. Lisäksi he ovat haavoittuvassa asemassa, koska valmistuttuaan heillä on rajoitettu aika löytää työtä samalla kun oikeus sosiaaliturvaan puuttuu. Tämä heikentää valmistuneiden työnhakumahdollisuuksia. Kansainvälisten opiskelijoiden ja työperusteisesti Suomeen muuttaneiden työelämäyhteyksiä on syytä vahvistaa ja valmistuneiden opiskelijoiden työnhakua tukea, mutta samalla suomalaisen työelämän syrjiviin käytäntöihin on syytä puuttua.

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

On hyvä, että avustusjärjestelmän työläys ja hankeperustaisen rahoituksen ongelmallisuus on huomioitu selonteossa. Kuten selonteossa sanotaan, järjestöillä on keskeinen merkitys kotoutumisessa ihmisten arkisten kohtaamisten mahdollistajina sekä julkisten palveluiden täydentäjänä. Olisikin tärkeää mahdollistaa järjestöjen ydintehtävä jatkossa nykyistä paremmin.

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

Yleisen tason toteamuksena esitämme, että kansalaiskeskustelun tukeminen ja syrjintään ja rasismiin puuttuminen olisi tärkeää, jotta erilaisiin vähemmistöihin kuuluvat väestöryhmät kokevat turvalliseksi osallistua yhteiskunnan eri elämänalueiden toimintaan. Vihapuhe, syrjintä ja rasismi ovat omiaan vahvistamaan ryhmärajoja ja voivat johtaa vähemmistöjen haluttomuuteen osallistua valtayhteiskunnan toimintoihin. Tästä on jo nyt näkyvissä runsaasti esimerkkejä.

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

-

Aapola-Kari Sinikka
Nuorisotutkimusseura ry