

**ERILAISET POLITIIKAT JA TOIMINTAPERIAATTEET
MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISOHJELMISSA**

**Aira Kurtti
Sosiaalityön lisensiaatin tutkielma
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto
Syksy 2010**

Tiivistelmä

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: ERILAISET POLITIIKAT JA TOIMINTAPERIAATTEET
MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISOHJELMISSA

Tekijä: Kurtti Aira

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaalityön erikoistumiskoulutus / Hyvinvointipalvelut

Työn laji: Pro gradu -työ__ Sivulaudaturtyö__ Licensiaatintyö_x_

Sivumäärä: 93

Vuosi: 2010

Licensiaatintutkielmassani tutkin maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa, ja tutkielman tavoitteena on analysoida kuntien kotouttamisohjelmiin kirjattuja käsityksiä maahanmuuttajien tarpeista, kotouttamispolitiikan tavoitteista sekä palveluista ja niiden kehittämistarpeista. Tutkimusaineistona on 22 pakolaisia vastaanottavan kunnan suomenkielistä kotouttamisohjelmaa. Tutkimusmenetelmänä käytän aineistolähtöistä ja osin teorialähtöistä sisällönanalyysia. Teoreettisen viitekehyksen muodostaa monikulttuurisuus ja metodologisen viitekehyksen monikulttuurisuuteen liittyvä erojen politiikka.

Maahanmuuttajien tarpeita olivat erilainenlainen kieli ja kulttuuri sekä erilaiset psykosomaattiset ja sosiaaliset vaikeudet, jotka vaikeuttivat maahanmuuttajan kotoutumista ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Kotoutumiseen nähtiin vaikuttavan sekä yksilön että ympäristön ominaisuudet. Ohjelmien toteutus vaihteli huomattavasti. Ohjelmien yleisinä tavoitteina esiintyi monikulttuurisuutta edistäviä, elinkeinopoliittisia ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. Tavoitteista ja strategioista muodostui 12 eri teemaa, eikä niistä muodostunut yhtenäistä toimintapolitiikkaa.

Kotouttamisohjelmiin oli kuvattu vaihtelevasti eriytettyjä maahanmuuttajien kotouttamispalveluja, eri viranomaisten tuottamia yleisiä palveluja sekä kolmannen sektorin tuottamia palveluja. Osasta sosiaali- ja terveyspalvelujen kuvauksia puuttuivat mielenterveyspalvelut. Kuvauksista puuttuivat usein myös kuntoutuspalvelujen ja erityisopetuksen järjestämisen sekä elinkeino- ja yrityspalvelujen kuvaukset. Ohjelmista tyypittyi monikulttuurisuuden huomioivia, assimiloivia, segregoivia ja marginalisoivia toimintaperiaatteita.

Kaikkia kotouttamisohjelmia ei ollut uudistettu tai päivitetty. Maahanmuuttajien ääni kuului heikosti ohjelmissa, eikä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä tai elinkeino- ja yrityspalvelujen edustajia useinkaan ollut kuultu ohjelman laadinnassa. Keskeisinä kehittämishaasteina ohjelmissa oli työntekijöiden monikulttuurisuustaitoihin ja maahanmuuttajatietoon liittyvä koulutus sekä maahanmuuttajille soveltuvien uusien toimintatapojen, palvelujen sekä materiaalien laatiminen ja tuottaminen.

Avainsanat: kotoutuminen, kotouttamispolitiikka, akkulturaatio, monikulttuurisuus ja monikulttuurisuuspolitiikka

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_x_ (vain Lappia koskevat)

Abstract**University of Lapland, Faculty of Social Sciences**

Titel: DIFFERENT POLICIES AND OPERATING PRINCIPLES IN IMMIGRANT INTEGRATION PROGRAMMES

Author: Aira Kurtti

Study Programme/Subject: Professional Licentiate Programme in Social Work / Welfare Services

Work Series: Pro Gradu Thesis __ Minor Subject Thesis __ Licentiate Thesis _x_

Number of Pages: 90

Year: 2010

In this licentiate thesis I have concentrated on immigrant integration policy, and the objective of this study has been to analyse the needs that the immigrants are perceived to have as well as the objectives, services and operating principles of integration policy in the local level. The research material consisted of 22 municipal Integration Programmes. My research method of choice was a content analysis of the research materials. The theoretical frame of reference in this study was multiculturalism, and the methodological frame of reference was the policy of differences in the context of multiculturalism.

The immigrants' needs included their different languages and cultures as well as their various psychosomatic and social difficulties, which had a negative impact on the integration and mutual equality of immigrants. Characteristics of both the individual and the environment were perceived as influential to the level of integration. The practical implementation of the programmes varied considerably. The objectives of the programmes were multiculturalism, economic policy and social policy. Twelve different themes could be constructed on the basis of the objectives and strategies of the programmes, but it was not possible to formulate a common strategy for action on their basis.

The Integration Programmes had variable descriptions of differentiated immigrant integration services, universal services provided by different authorities as well as services provided by the third (civic) sector. As regards social and health services, the descriptions did not always contain any reference to mental health services. Furthermore, descriptions of the organization of rehabilitation services and special needs education as well as descriptions of business and entrepreneurship services were often absent. The operating principles identified on the basis of the programmes were either assimilative, segregative, marginalizing or those that took multiculturalism into consideration.

Not all Integration Programmes had been reviewed or updated. Immigrants' voice was barely audible in the programmes, and the representatives of employers' or workers' organizations, or those of business and entrepreneurship services, had seldom been heard in the preparation of the programmes. Key challenges in the development of the programmes were the provision of training for workers in multiculturalism skills and immigration-related knowledge as well as the formulation and production of new practices, services and materials suitable for immigrants.

Key terms: integration, integration policy, acculturation, multiculturalism, multicultural policy

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| 1. JOHDANTO..... | 4 |
| 2. KOTOUTTAMISPOLITIIKAN KEHITTYMINEN | 8 |
| 2.1 Pakolaisten ja inkeriläisten paluumuuttajien vastaanotto | 8 |
| 2.2 Kotouttaminen aktivointipolitiikkana..... | 13 |
| 2.3 Kotouttamispolitiikkojen kehityksestä eri maissa | 18 |
| 3. MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISOHJELMIEN ANALYYSI | 27 |
| 3.1 Tutkimuskohteena kotouttamispolitiikka | 27 |
| 3.2 Kotouttamisohjelmat tutkimusaineistona | 28 |
| 3.3 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä..... | 32 |
| 4. MONIKULTTUURISUUS VIITEKEHYKSENÄ..... | 36 |
| 4.1 Akkulturaatio, integraatio ja monikulttuurisuus | 36 |
| 4.2 Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa koskevia tutkimuksia | 42 |
| 4.3 Monikulttuurisuus palvelujen toimintaperiaatteena | 45 |
| 5. MAAHANMUUTTAJIEN TARPEET KOTOUTTAMISOHJELMISSA..... | 50 |
| 5.1 Erilainen kieli ja kulttuuri sekä psykosomaattiset ja sosiaaliset vaikeudet | 50 |
| 5.2 Eri maahanmuuttajaryhmien palvelutarpeet | 56 |
| 5.3 Ympäristön suhtautuminen..... | 61 |
| 6. KOTOUTTAMISEN TAVOITTEET | 62 |
| 6.1 Kotouttamisohjelmien tavoitteet ja strategiat | 62 |
| 6.2 Yksilön kotoutumisen tavoitteet | 66 |
| 6.3 Ympäristöön liittyvät tavoitteet | 67 |
| 7. KOTOUTTAMISOHJELMIEN PALVELUT JA NIIDEN KEHITTÄMINEN | 69 |
| 7.1 Eriytetyt palvelut | 69 |
| 7.2 Yleiset palvelut | 72 |
| 7.3 Palvelujen toimintaperiaatteet ja kehittäminen..... | 76 |
| 8. JOHTOPÄÄTÖKSET | 82 |
| LÄHTEET | 88 |
| LIITTEET | 92 |

1. JOHDANTO

Suomen nykyinen maahanmuuttajapolitiikka on kehittynyt tämänhetkiseen muotoonsa neljän viimeisen vuosikymmenen kuluessa. Voidaan puhua toisaalta maahanmuuttopolitiikasta, jolla tarkoitetaan pelkästään maahanmuuttoa ja sen perusteita, ja toisaalta maahanmuuttajapolitiikasta tai maahanmuuttajien integraatiopolitiikasta tai kotouttamispolitiikasta, joilla tarkoitetaan maahanmuuttajien asemaa suhteessa yhteiskunnan palveluihin ja sitä, millä tavalla maahanmuuttajien integraatiota suomalaiseen yhteiskuntaan tuetaan.

Maahanmuuttajien integraatiotutkimuksen (kotoutumisen) keskeisille käsitteille on annettu eri aikoina eri nimiä, vaikka tutkimuksen lähtökohta on pysynyt samana eli yksilö- ja yhteisötasolla tapahtuvissa muutoksissa suhteessa vastaanottavaan yhteisöön (Forsander 2001, 32). Keskeisiä käsitteitä ovat olleet assimilaatio, akkulturaatio ja integraatio. Viime aikoina on integraatiopolitiikan lähtökohtana pidetty monikulttuurisuutta, joka huomioi maahanmuuttajien erityisyyttä ja tarpeita sekä oikeutta omaan kulttuuriin ja sen ylläpitämiseen.

Nykymuotoisen maahanmuuton alkuvaiheessa aina vuoteen 1999 saakka ei Suomessa ollut erillisiä säädöksiä maahanmuuttajien vastaanotosta eikä integraation tukemiseen liittyvistä palveluista. Lähtökohta oli, että pakolaiset ja muut pysyvästi Suomeen muuttaneet maahanmuuttajat olivat samojen universaalien peruspalvelujen ja sosiaaliturvan piirissä kuin kantäväestö (esim. Virtanen 1997, 17). Maahanmuuttajapolitiikan kehittäminen on ollut yhteydessä harjoitettuun maahantulon sääntelyyn, paluumuutto- tai ulkosuomalaispolitiikkaan, turvapaikka- ja pakolaispolitiikkaan sekä muuhun yhteiskunnalliseen muutokseen. Inkeriläisten maahanmuuton salliminen nähtiin aluksi enemmänkin pelkkänä työvoimapoliittisena kysymyksenä, mutta se muuttui myös integraatiokysymykseksi. Yleinen kansainvälistyminen on tuonut mukanaan monikulttuuriset tai suomalais-ulkomaalaiset avioliitot, ja niiden kautta uusia eri-ikäisiä kotouttamispalveluja tarvitsevia maahanmuuttajia Suomeen. Sisäministeriö on esimerkiksi laatinut vuonna 2008 thaimaalaisten naisten kotouttamisen toimeenpanosuunnitelman.

Maahanmuuttajapolitiikan historialliset lähtökohdat Suomessa löytyvät harjoitetusta pakolaispolitiikasta ja pakolaisten vastaanotosta. Pakolaispolitiikalla on aina ollut

keskeinen sija Suomen maahanmuuttajapolitiikassa, ja ajoittain se onkin ollut lähes pelkkää pakolaispolitiikkaa. Se, millä tavalla pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien vastaanotto on organisoitu ja palvelut järjestetty, on vaihdellut eri aikoina ja myös eri maahanmuuttajaryhmien välillä. 1970–80-luvuilla puhuttiin pakolaishuollosta, myöhemmin pakolaisten ja inkerinsuomalaisten vastaanotosta ja nyt maahanmuuttajien kotouttamisesta. Nykyisen hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa puhutaan humanitaarisen maahanmuuton lisäksi työperäisen maahanmuuton edistämisestä ja työhön tulevien opastusjärjestelmästä. Sen tavoitteena on ollut luoda edellytyksiä monikulttuuriselle ja moniarvoiselle yhteiskunnalle, jossa suvaitsevaisuus ja maahanmuuttajan oman kulttuurin arvostaminen ovat ensisijaisia. (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2006, 7.)

Käsitteellä maahanmuuttaja tarkoitetaan arkipuheessa kaikkia Suomessa asuvia ulkomaalaissyntyisiä tai -taustaisia henkilöitä. Kaikki ulkomaalaistaustaiset eivät kuitenkaan enää ole tai eivät koskaan ole olleet maahanmuuttajia. Käsite on tässä suhteessa ongelmallinen. Tilastokeskus määrittelee maahanmuuttajan Suomeen muuttaneeksi ulkomaan kansalaiseksi, joka aikoo asua tai on asunut maassa vähintään vuoden ja jolla on tarvittava oleskelu- tai työlupa. (Pohjanpää, Paananen ja Nieminen 2003, 8.) Kotouttamisen näkökulmasta tuo määritelmä on kuitenkin riittämätön. Maahanmuuttajaperheissä on Suomessa syntyneitä lapsia, joita arkikielessä kutsutaan maahanmuuttajiksi vanhempien taustan perusteella. Puhutaankin maahanmuuttajataustaisista henkilöistä, mikä sisältää ajatuksen, että henkilö ei enää ole tai varsinaisesti ei ole koskaan ollut maahanmuuttaja, mutta taustalla maahanmuuttajuus on jollakin tavalla olemassa. Maahanmuuttajataustaisilla tarkoitetaan myös esimerkiksi Suomen kansalaisuuden saaneita. (Anis 2008, 24–25.) Tilastoissa väestöä luokitellaan syntymämaan, kansalaisuuden ja äidinkielen mukaan. Maahanmuuttaja voidaankin määritellä myös henkilöksi, joka on syntynyt ulkomailla ja jonka äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Toisen sukupolven maahanmuuttaja on Suomessa syntynyt henkilö, jonka vanhemmista ainakin toinen on aikaisemman määritelmän mukainen maahanmuuttaja. (Martikainen 2007, 38–39.) Käsite maahanmuuttaja on yleiskäsite ja käytän sitä tässä tutkimuksessa.

Maahanmuuttajia, tarkemmin sanottuna ulkomaiden kansalaisia, oli Tilastokeskuksen mukaan Suomessa vuonna 2009 155 705 henkilöä, mikä on hieman alle kolme prosenttia väestöstä. Tilastokeskuksen mukaan suurimmat vieraskieliset ryhmät vuonna

2009 olivat venäjänkieliset, vironkieliset, englanninkieliset, somalinkieliset ja arabiankieliset. Maahanmuuttajista suurin osa asuu Etelä-Suomessa ja suurimmissa kaupungeissa. Maahanmuutto onkin Suomessa kaupunki-ilmiö, vaikka pakolaisia sijoitetaan myös pienemmille paikkakunnille. Vuonna 2008 Suomi otti sisäasiainministeriön tilaston mukaan vastaan 2 177 pakolaista, jotka sijoituivat 70 kuntaan eri puolille Suomea. Vuonna 2005 noin puolet ulkomaalaisista asui Uudellamaalla, ja Suomen kunnista noin 60 prosentissa ulkomaalaisten osuus koko kunnan väestöstä jäi alle yhden prosentin. (Suomen virallinen tilasto, väestö 2006, 26–27.)

Lainsäädännöllisesti kotouttamisen suunnittelu, palvelujen järjestäminen ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen on kunnan tehtävä samalla tavalla kuin sosiaali- ja terveystalouden tai lasten opetuksen järjestäminen. Palvelujen suunnittelua ja eri tahojen yhteistyötä varten kunnissa tulee laatia maahanmuuttajien kotouttamisohjelma. Suunnittelutehtävä eroaa muista kunnan tehtävistä siinä, että se kohdistuu kunnan sellaiseen väestöön, joka juuri on muuttanut kuntaan ja Suomeen toisesta maasta – parhaimmillaan jopa niin, että maahanmuuttajat eivät vielä edes ole kunnassa, kun siellä jo suunnitellaan heidän kotouttamistaan. Kunnallisessa päätöksenteossa maahanmuuttajat ovat monessa kunnassa marginaalinen, pieni ryhmä, ja siksi maahanmuuttajakysymykset ja maahanmuuttajien tarpeet eivät useinkaan ole kunnallisen päätöksenteon tai viranomaistoiminnan kehittämisen keskiössä. Ne ovat nousseet ajoittain kiivaankin keskustelun aiheeksi kunnallis- tai eduskuntavaalien aikana isommissa kaupungeissa ja myös valtakunnallisesti.

Maahanmuuttajien kotoutumista on tutkittu Suomessa runsaasti, mutta kotouttamista eli viranomaistoimintaa tai kotouttamispolitiikkaa ei ole tutkittu juuri lainkaan. Kaija Matinheikki-Kokko (1992a ja 1992b) teki vähemmistöpolitiikan näkökulmasta kaksi toiminta- ja asennetutkimusta 1980-luvulla. Ruotsissa on tehty pakolaisten vastaanottopolitiikkaa ja sen kunnallista toimeenpanoa sekä maahanmuuttajien aktivointipolitiikkaa koskevia tutkimuksia, joita tarkastelen myöhemmin. Maahanmuuttajien palveluja ja esimerkiksi sosiaalityötä maahanmuuttajien parissa on tutkittu kansainvälisesti ja myös Suomessa nyt 2000-luvulla. Esimerkiksi Lena Dominelle, Walter Lorenz ja Haluk Soydan (2002) ovat tutkineet etnisyyttä sosiaalityön käytännöissä. Suomessa Merja Anis (2008) on tutkinut lastensuojelun ammattilaisten tulkintoja maahanmuuttajasosiaalityöstä ja Kati Turtiainen (2008) luottamuksen

rakentumista kiintiöpakolaisten ja viranomaisten välillä. Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa kunnissa ei ole aikaisemmin Suomessa tutkittu. Leena Suurpää (2002) on tarkastellut väitöskirjatutkimuksessaan kolmen pääkaupunkiseudun kunnan kotouttamisohjelmia solidaarisuuden näkökulmasta. Kuntien muiden sektorien toimintastrategioita on Suomessa kyllä tutkittu aikaisemmin. Esimerkiksi Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus on 2000-luvun alkupuolella tehnyt kuntien ja maakuntien hyvinvointistrategioita ja teemakohtaisia erillisstrategioita koskevan selvityksen (Kinnunen ja Kostamo-Pääkkö 2003).

Tutkimukseni kohde on paikallinen kotouttamispolitiikka. Tavoitteenani on analysoida kuntien kotouttamisohjelmiin kirjattuja käsityksiä maahanmuuttajien tarpeista ja kunnassa toteutettavan politiikan tavoitteista sekä palveluista ja niiden kehittämistarpeista. Teoreettisena viitekehyksenä tutkimuksessani on monikulttuurisuus, joka Stuart Hallin (2003) mukaan tarkoittaa kulttuurisia eroja arvostavaa ja tukevaa toimintapolitiikkaa, strategioita ja menettelytapoja, joita käytetään monikulttuuristen yhteiskuntien moninaisuutta ja monimuotoisuutta koskevien ongelmien hallinnassa. Metodologinen lähestymiskulmani on vähemmistöpolitiikkaan liitetty erojen tunnustamisen politiikka maahanmuuttajien tarpeiden huomioimisen perusteena (Taylor 1995, Kymlicka 1995 ja 2003).

Tutkimusaineiston muodostavat vuoden 2008 aikana enemmän kuin yhdeksän pakolaista vastaanottaneiden kuntien suomenkieliset kotouttamisohjelmat (n = 22), joissa on otettu huomioon vuoden 2006 alussa voimaantulleen kotouttamislain uudistukset. Olen valinnut aineistoksi nimenomaan pakolaisia vastaanottavien kuntien kotouttamisohjelmat, koska näillä kunnilla on erityinen velvoite laatia kotouttamisohjelma. Valtio korvaa pakolaisten kotoutumista tukevien palvelujen järjestämisestä ja muun muassa toimeentulotuen antamisesta aiheutuneet kustannukset vain niille kunnille, jotka ovat laatineet tai sitoutuneet laatimaan kotouttamisohjelman.

Tutkimus rakentuu siten, että toisessa luvussa luon katsauksen kotouttamispolitiikan kehittymiseen Suomessa, Kanadassa, Yhdysvalloissa ja Ruotsissa. Kolmannessa luvussa kuvaan tutkimuksen suorittamista. Neljännessä luvussa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja luon katsauksen aikaisempiin tutkimuksiin. Viides, kuudes ja seitsemäs luku ovat tutkimuksen empiirinen osa ja kahdeksannessa luvussa ovat tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset.

2. KOTOUTTAMISPOLITIIKAN KEHITTYMINEN

2.1 Pakolaisten ja inkeriläisten paluumuuttajien vastaanotto

Kotouttamispolitiikan muotoutumista voidaan tarkastella erottamalla kolme maahanmuuttajapolitiikkaan liittyvää historiallista ajanjaksoa. Ne voidaan nimetä seuraavasti: pakolaisten vastaanotto, inkeriläisten paluumuuttajien vastaanotto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen aktivointipolitiikkana. Tarkastelen tässä ensin pakolaisten vastaanottoa ja inkeriläisten paluumuuttajien vastaanottoa, sen jälkeen omissa alaluvuissaan kotouttamislain mukaista toimintaa ja kotouttamispolitiikkojen kehittymistä eri maissa.

Pakolaisten vastaanotto

Suomen pakolaispolitiikan voidaan katsoa alkaneen 1920-luvun alussa, kun Suomeen muutti Neuvosto-Venäjän vallankumouksen jälkeen yli 33 000 pakolaista. Venäjän pakolaisista vain osa jäi Suomeen, ja huomattava osa käytti Suomea kauttakulkumaana Pohjois-Amerikkaan, Ranskaan ja muualle Länsi-Eurooppaan. Kuitenkin talvisodan alkaessa vuonna 1939 Suomessa asui vielä 13 000 pakolaista, mikä on enemmän kuin 1970-luvulla. Suomeen jääneet elivät varsin eristynyttä elämää, ja heitä avusti nimenomaan heitä varten perustettu pakolaishuolto aina 1950-luvun lopulle saakka (Lepola 2000, 39). Suomi otti vastaan myös poliittisia pakolaisia Natsi-Saksasta. Pakolaisten määrät olivat pieniä, mutta Laakkosen (2009, 18) mukaan tätä vaihetta voidaan pitää ensimmäisenä poliittisten pakolaisten suunniteltuna vastaanottovaiheena. Pakolaisten vastaanotosta vastasi Suomen ammattiliittojen keskusjärjestön SAK:n ja Suomen sosialidemokraattisen puolueen SDP:n yhteinen organisaatio. Pakolaiset työllisti osuuskauppaliike Elanto ja sen tuotantolaitokset sekä työväenliikkeen lehdistön kirjapainot. Pääosa saksalaisista pakolaisista ohjattiin kuitenkin turvaan Ruotsiin ja Pohjois-Amerikkaan. (Laakkonen 2000, 18.)

Suomi joutui asuttamaan rauhansopimuksessa Neuvostoliitolle luovutettujen alueiden väestön, arviolta yli puoli miljoonaa ihmistä, toisen maailmansodan loppuun mennessä. Tämä niin sanottu siirtoväen kysymys hoidettiin pääasiassa asutus- ja maanhankintalakien keinoin, ja sen ratkaiseminen oli asutushallituksen ja paikallisten asutuslautakuntien vastuulla. (Waris 1978, 320.) Toisen maailmansodan jälkeen Suomi

oli maahanmuuton suhteen hyvin suljettu valtio aina 1970-luvulle saakka. Suomi suojausi itseään tehokkaasti maahanmuutolta, ja salli ainoastaan Suomen kansalaisten kanssa avioituneiden ulkomaalaisten maahanmuuton. (Lepola 2000, 44.) Poikkeuksen muodostivat ainoastaan vuonna 1973 vastaanotetut poliittiset pakolaiset Chilestä. Myöhemmin otettiin aluksi kertaluonteisin päätöksin pakolaisia myös Vietnamista. Pakolaisten vastaanotto ohjautui tuolloin käytännön toiminnasta käsin. Se oli selektiivistä erityispalvelua, ja siitä vastasi vuoteen 1981 saakka työvoimaministeriö. (Matinheikki-Kokko 1992a, 135.) Toiminnan projektiluonteisuudesta ja maahanmuuttajien vähäisestä määrästä johtuen Suomessa ei ollut tarvetta erilliselle integraatiopolitiikalle. Suomi itse oli ollut maastamuuttomaa useiden vuosikymmenien ajan, eikä ulkomaalaista työvoimaa Suomessa tarvittu.

Vuonna 1985 hallitus teki päätöksen vuosittaisesta kiintiöpakolaisten vastaanottamisesta, minkä jälkeen heidän vastaanottamisensa YK:n ylläpitämiltä pakolaisleireiltä vakiintui. Ensimmäisten kiintiöpakolaisryhmien vastaanottoa varten 1970- ja 1980-luvulla perustettiin väliaikaiset pakolaiskeskukset, ja pakolaisten ensihuoltovaiheen vastaanotossa käytettiin esimerkiksi erilaisia lomakoteja. Pakolaiset viettivät keskuksessa yleensä noin kaksi viikkoa, ja siellä heille tehtiin terveystarkastuksia ja niin sanotut maahantulohaastattelut sekä annettiin perehdytystä ja opastusta Suomessa asumiseen. Alussa Suomen Punainen Risti hoiti käytännön vastaanottotyön. 1980-luvun alkupuolella toiminta humanisoitui, ja selektiivisissä pakolaishuolto-ohjelmissa alettiin kiinnittää aineellisen avun lisäksi huomiota myös henkiseen apuun (Matinheikki-Kokko 1992a, 136). Valtio perusti myöhemmin Helsinkiin valtiollisen Malmin pakolaiskeskuksen kiintiöpakolaisten vastaanottoa varten. Malmin vastaanottokeskus otti vastaan myös ensimmäiset turvapaikanhakijat, ja 1990-luvun alussa turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan eri puolille Suomea. (Päivärinte 2002, 26.)

Systemaattisen kunnallisen pakolaisten vastaanoton voidaan katsoa alkaneen varsinaisesti vuonna 1987 Turun kaupungin ja silloisen sosiaalihuollon välisen sopimuksen perusteella, vaikka pakolaisten vastaanotto toiminta oli alkanutkin jo 1970-luvun alussa. Sen jälkeen useat muutkin kunnat tekivät pakolaisten vastaanottoa koskevan sopimuksen valtion kanssa. Vuosina 1988 ja 1989 valtioneuvosto antoi päätökset pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja kustannusten korvaamisesta. Kuntaorganisaatiossa pakolaisten vastaanotto oli sosiaalitoimen

yhteensovittamaa toimintaa. Pakolaisten vastaanotto-organisaatiot olivat aluksi tilapäisiä, mutta vakiintuivat sen myötä, kun kunnat uusivat pakolaisten vastaanottoa koskevat sopimukset. (Päivärinte 2002, 26.) Pakolaistyön yleisinä periaatteina hahmottuivat liberaalilpluralistiset, universaalit palvelut sekä kulttuurinen moninaisuus. Työ alkoi ammatillistua ja työnjako eriytyä. Pakolaisten syrjäytymistä kuitenkin esiintyi yleisessä ja resurssien tarve kunnissa lisääntyi. (Matinheikki-Kokko 1992a, 136.)

Suomeen alkoi 1990-luvun alussa tulla yhä enemmän turvapaikanhakijoita, ja heistä osa sai turvapaikkaprosessin jälkeen oleskeluluvan. Vuosittaista pakolaiskiintiötä sekä turvapaikanhakijoita koskevien päätösten seurauksena pakolaisten määrä Suomessa lisääntyi, ja kunnissa jouduttiin ottamaan yhä useammin kantaa pakolaisten vastaanottoa koskevaan kysymykseen. Näin pakolaiskysymys oli politisoitunut. (Matinheikki-Kokko 1992a, 136.) Kunnallinen pakolaisten vastaanotto on Päivärinteen (2002, 27–29) mukaan perusteiltaan pohjautunut tuolloin muotoutuneisiin käytäntöihin, ja 1990-luvulla pakolaisten vastaanoton suunnitelmia laadittiin useassa kunnassa. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungissa laadittiin jo 1990-luvun alussa maahanmuuttajien vastaanottostrategia, joka vuoteen 1996 mennessä oli kehittynyt integraatiosuunnitelmaksi (Lepola 2002, 14).

Suomalaisen pakolaisten vastaanottopolitiikan periaatteellisena tavoitteena 1980-luvulla oli luoda pakolaisille kantaväestöön nähden tasavertaiset mahdollisuudet, oikeudet ja velvollisuudet. Lisäksi pakolaisille haluttiin turvata mahdollisuus säilyttää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä mahdollisuus vaikuttaa omaa hyvinvointiaan koskeviin ratkaisuihin. Käytäntö ei kuitenkaan kaikilta osin luonut edellytyksiä kulttuurisidonnaiselle tarpeiden huomioimiselle eikä tasa-arvon ja hyvinvoinnin turvaamiselle. Tuon ajan toimintapolitiikalle oli tunnusomaista pyrkiä kiinnittämään pakolaiset nopeasti yhteiskuntaan ja peruspalveluja käyttämään. Pakolaisten vastaanoton avainkäsitteiksi muodostuivat normaalipalvelu ja integraatio, vaikka yleisessä julkisessa hallinnossa oli viitteitä pakolaisten syrjäytymisestä. (Matinheikki-Kokko 1992a, 126–127, 136–137.)

Sosiaali- ja terveysministeriössä selvitettiin kuntien pakolaisten vastaanoton kustannuksia ja laskennallisten korvausten kattavuutta ensimmäisen kerran vuonna 1993. Selvityksen mukaan pakolaisia vastaanottaneet kunnat olivat tuolloin keskittyneet vastaanoton vaatimien sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen järjestämiseen.

Vastaanoton toimivuutta oli tuettu kunnan työntekijöille ulotetulla perehdytyskoulutuksella. Tulkkipalveluja tai pakolaisten kulttuuria tai etnisiä yhteisöjä tukevia toimintamuotoja oli selvityksen mukaan toteutettu vähemmän. Lisäksi selvityksessä tuli ilmi, että vanhempien työttömyydestä ja vanhempainlomista johtuen alle kouluikäiset pakolaislapset olivat suureksi osaksi kunnallisen päivähoiton ja viriketoiminnan ulkopuolella. Suomen taloudellinen tilanne 1980-luvun lopussa oli kuitenkin hyvä, ja etenkin pääkaupunkiseudulla vietnamilaiset pakolaiset työllistyivät suhteellisen hyvin. (Päivärinte 2002, 29.)

Valtakunnallista pakolaispolitiikkaa hahmoteltiin aluksi Pakolaisasioiden neuvottelukunnassa, myöhemmin yhdistetyssä Pakolaisuus- ja siirtolaisuusasioiden neuvottelukunnassa (Päivärinte 2002, 27). Vuonna 1995 perustettiin maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta. Se sai mietintönsä valmiiksi vuonna 1997, ja sen kautta syntyi Suomeen ensimmäinen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen periaateohjelma. Periaateohjelmassa linjattiin Suomen maahanmuuttopolitiikan tavoitteita ja sisältöä. Siinä myös ensimmäisen kerran käytettiin integraation käsitteen tilalla kotoutumisen käsitettä. Hallituksen ohjelmaan kirjattiin tavoitteeksi kaikkien maahanmuuttajien – siirtolaisten, paluumuuttajien ja pakolaisten – joustava ja tehokas integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. (Virtanen 2002, 19.)

Vuonna 1996 selvitettiin toisen kerran pakolaisten vastaanoton korvausjärjestelmän toimivuutta kahdentoista kunnan osalta. Selvityksellä kartoitettiin samalla kuntien vastaanottopalvelujen sisältöä ja järjestämistapaa. Pakolaisten vastaanotto oli kunnissa edelleenkin sosiaalitoimen yhteensovittamaa ja hyvin pitkälle myös sosiaalipalveluihin ja sosiaalityöhön pohjautuvaa toimintaa. Valtuusto tai kunnanhallitus osallistui pakolaisten vastaanottoon lähinnä päätettäessä talousarviosta, vastaanotettavien pakolaisten määrästä ja sopimusasioista. Joissakin kunnissa toimi poikkihallinnollinen toimikunta pakolais- tai maahanmuuttaja-asioissa. Sosiaalitoimen asiakastyötä leimasivat vaikeina työttömyysvuosina toimeentulo-ongelmat. Pakolaisten toimeentulon raportoitiin jäävän sosiaaliturvaetuksien ja kunnallisen toimeentulotuen varaan. Lisäksi vaikeaselkoinen, usein tarkistamista edellyttänyt eri etuuksien yhteensovittaminen ja näiden asioiden selvittely asiakkaan kanssa vei asiakastyöstä suuren ajan. Suurten asiakasmäärien vuoksi aikaa jäi muuhun ohjaukseen ja integraation tukemiseen vain rajallisesti. Työllistyminen ei välttämättä tuonut helpotusta pakolaisten

toimeentuloon, vaikka lisäkin kotoutumisen yhteiskunnallista hyväksyntää. (Päivärinte 2002, 29.)

Inkeriläisten paluumuuttajien vastaanotto

Neljäs historiallinen käänne maahanmuuttajien määrän lisääntymisessä Suomessa oli presidentti Mauno Koiviston vuonna 1990 antama lausunto, jonka mukaan inkeriläisiä voidaan pitää Suomessa paluumuuttajina. Tämän kannanoton seurauksena ulkomaalaislakia muutettiin, ja se käynnisti Suomen historiassa varsin mittavan maahanmuuton, joka jatkuu jossain määrin edelleenkin. (Pitkänen ja Jaakkola 1997, 9.) Inkeriläisten paluumuutto alkoi työhön muuttona, koska heti 1990-luvun alussa Suomessa oli korkeasuhdanteen ja voimakkaan työvoiman kysynnän aika. Työnantajat rekrytoivat inkerinsuomalaisia, koska heille myönnettiin työluvut suomalaisen syntyperän perusteella automaattisesti. Tämä johti jopa virhetulkintaan, jonka mukaan koko inkerinsuomalaiskysymys on Suomen kannalta työvoimapoliittinen kysymys. Sitä se ei kuitenkaan ollut, ja vaikka Suomessa korkeasuhdanne kääntyi lamaksi ja työttömyydeksi, työikäisten inkerinsuomalaisten muutto jatkui entisen suuruisena. Suomeen muutti runsaasti myös eläkeiän ylittäneitä vanhuksia. (Tuomiharju 1997, 14.)

Suunnittelematonta inkerinsuomalaisten paluumuuttoa jouduttiin hallitsemaan viranomaistoimintaa tiukentamalla. Oleskeluluvat alettiin myöntää Suomen edustustoissa ennen Suomeen muuttoa eikä vasta Suomeen muuton jälkeen, kuten aikaisemmin. Ennen Suomeen muuttoa tulijoille järjestettiin muuttovalmennusta, joka sisälsi suomen kielen ja yhteiskuntatietouden opetusta. Lisäksi tehtiin yhteistyötä sen kunnan kanssa, johon asianomainen oli muuttamassa. Myöhemmin inkerinsuomalaisten maahanmuuton kriteereitä tiukennettiin vielä erillisellä suomen kielen taidon vaatimuksella. Inkerinsuomalaisten paluumuuttoa varten ei alussa luotu erillistä organisaatiota, vaan muuttoa koskevat toimenpiteet suoritettiin olemassa olleiden viranomaisorganisaatioiden yhteydessä ja siirtolaisasioiden hoidossa vakiintunutta työnjakoa noudattaen. Työministeriö toimi koordinoivana viranomaisena, ja kukin viranomainen vastasi omalla hallinnonalallaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoa koskevista toimenpiteistä. Työministeriö huolehti normaalien työvoimapalvelujen lisäksi tiedotuksen ja neuvonnan sekä paluumuuttovalmennuksen järjestämisestä. (Tuomiharju 1997, 18.)

Inkerinsuomalaisten vastaanoton pääperiaatteena oli maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja integroituminen yhteiskuntaan työelämän kautta. Heidän arvioitiin tarvitsevan toimeentuloonsa jonkin verran taloudellista tukea vain maahanmuuttovaiheessa. Työikäisten ja työkykyisten arvioitiin tarvitsevan toimentulotukea keskimäärin noin puoli vuotta. Sen ajan kuluessa löytyisi työpaikka, ja maahanmuuttaja elättäisi työstään saamallaan palkalla itsensä ja mahdollisen perheensä. (Virtanen 1997, 17.) Inkerinsuomalaisten maahanmuuton käynnistyttyä kävi selväksi, että useimpien maahanmuuttajien suomen kielen taito oli heikko tai jopa olematon ja että he tarvitsivat systemaattista maahanmuuttokoulutusta ja alkuvaiheen ohjausta. Vastaanoton alkuvaiheen puutteista, kuten esimerkiksi vähäisestä tiedonsaannista, huonosta suomen kielen taidosta, puutteellisesta asuntojen järjestämisestä ja työttömyysturvan epäämistä, raportoitiin myös tutkimuksissa. (Amberla 1995, 133; Rätty 1995, 141; Lehtiranta 1993, 3–4 ja Takalo 1994, 51–52.) Ongelmaksi muodistui myös se, että inkerinsuomalaisten maahanmuutto suuntautui Etelä-Suomen suurimpiin kaupunkeihin, lähinnä pääkaupunkiseudulle, jossa sitä oli vaikea hallita. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön kesken yhteistyössä lääninhallitusten edustajien kanssa luotiin inkerinsuomalaisten kuntiinohjausjärjestelmä, jolla ei kuitenkaan ollut lainsäädäntöpohjaa. Käytännössä järjestelmä toimi siten, että paluumuuttajille annettiin jo lähtömaassa tietoja Suomen kunnista ja niiden tarjoamista elinmahdollisuuksista, ja muuttajat sen tiedon varassa päättivät, minne muuttaa. Tavoitteena oli saada muutto jakautumaan tasaisemmin eri puolille Suomea sekä antaa vastaanottavalle kunnalle tietoa tulijoista hyvissä ajoin niin, että se pystyi muun muassa järjestämään asunnon. (Virtanen 1997, 18.) Jotkut kunnat loivat erilaisia asunnonjärjestelymenettelyjä. Pisimmälle järjestelmä oli kehitetty Lappeenrannassa, joka vastaanotti paluumuuttajat vasta kun heille oli löytynyt sopiva asunto. Joissakin kunnissa oli määritelty myös paluumuuttajakiintiöt. (Pitkänen ja Tomperi 1997, 49.)

2.2 Kotouttaminen aktivointipolitiikkana

Vuoden 1997 aluehallintouudistuksessa pakolaisten vastaanottoon liittyvät hallinnolliset tehtävät siirtyivät sosiaali- ja terveysministeriöstä työministeriölle ja aluetasolla lääninhallituksista syksyllä toimintansa aloittaneiden työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoille. Aluehallintouudistuksen valmistelun kanssa samanaikaisesti oli valtionhallinnossa valmisteltu uutta maahanmuuttajien integraatiota ja

turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevaa lakia. Kotoutuminen ja kotouttaminen otettiin *integraatio*-sanan korvaavina käsitteinä käyttöön vuonna 1996 kyseistä lakia valmisteltaessa. Virtasen (2002, 19) mukaan sana *kotoutua* on maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan ehdottama uudissana kotimaiseksi vastineeksi vierasperäiselle sanalle *integroitua*. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta¹ määrittelee käsitteet seuraavasti: Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999/493.)

Käsite *kotouttaa* on siis uudissana, jolla haluttiin korvata sana *integroida*. Suomen maahanmuuttajapolitiikassa oli alettu käyttää *integroida*-sanaa, mutta sen suomenkieliset käännökset *sopeuttaa*, *mukauttaa* ja *yhtenäistää* eivät tuntuneet lain valmistelijoiden mielestä sopivilta. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen virkakielenhuoltaja Jussi Kallio ehdotti sanaparia *kotouttaa/kotoutua* ja perusteli valintaansa muun muassa seuraavasti:

”Uudissanoina ja muutenkaan näillä sanoilla ei olisi normatiivista merkityssisältöä kuin vaikkapa sopeutua-sanalla. Pikemminkin niihin liittyisi myönteinen mielikuva. Jotta muuttaja kotoutuu muuttoyhteisöön, hänen on voitava tuntea se kodikseen, jonka rakentamiseen hän saa kanta-asukkaiden kanssa tasavertaisena osallistua omin henkisin ja kulttuurisin voimavaroina.” (Moilanen 2004, 40.)

Kallion ehdotus hyväksyttiin ja otettiin käyttöön uudessa laissa. Vaikka alun perin ei ehkä haluttu muuttaa alkuperäisen käsitteen merkitystä, niin Palosen (2003, 572–574) mukaan tarkoituksista riippumatta merkitykset kuitenkin muuttuvat, koska poliittisilla käsitteillä on ”vähintäänkin implisiittinen normatiivinen väritys”, ja kielestä toiseen siirryttäessä merkityksiä joudutaan aina valikoimaan. *Integraatio*-sanan korvaavalla uudissanalla haluttiin häivyttää *integroida*-sanan vivahteet ja luoda niiden tilalle haluttuja merkityksiä. Lepola (2002, 11) esimerkiksi kuvaa *kotoutuminen*-termin merkityksen seuraavasti:

”Kotoutumisella tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa vähemmistökulttuurin piirissä kasvaneet ihmiset eivät eristäydy, syrjäydy eivätkä sulaudu enemmistökulttuuriin, vaan

¹ Käytän myöhemmin laista käsitettä kotouttamislaki.

integroituvat eli ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa enemmistökulttuurin kanssa säilyttäen kuitenkin oman kulttuuri-identiteettinsä.”

Pentikäinen (2005, 249) näkee eron käsitteiden *integraatio* ja *kotoutuminen* välillä. Hän päätyi pakolaisten haastatteluihin perustuvassa väitöstutkimuksessaan johtopäätökseen, jonka mukaan

”--- kotoutuminen on yksilön henkilökohtainen prosessi oman paikan hakemisesta ja oman identiteetin kokemisesta sopusoinnussa taustansa ja uuden yhteiskunnan kanssa. Integraatio taas on suuremman ryhmän, yhteisön sopeutumista ja mukautumista uuteen yhteiskuntaan erityisesti vastaanottajamaan kannalta.”

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseen periaateohjelmaan pohjautuva kotouttamislaki tuli voimaan vuonna 1999. Lain suunnittelussa lähdettiin kolmella tasolla tapahtuvasta kotoutumisen suunnittelusta siten, että valtioneuvoston periaatepäätös ja lainsäädäntö muodostavat yhden tason, kunnalliset kotouttamisohjelmat toisen tason ja yksilötason kotoutumissuunnitelmat kolmannen tason. Laissa säädettiin työministeriön, työvoima- ja elinkeinokeskuksen² ja kunnan tehtävistä. Lakiin sisällytettiin myöhemmin maininta myös lääninhallituksen tehtävistä³. TE-keskus huolehti sisäasiainministeriön ohjauksessa ja valvonnassa maahanmuuttajien kotouttamisen alueellisesta yhteensovittamisesta, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta sekä muista erikseen määrättävistä tehtävistä. Läninhallituksen tehtävistä vuoden 2006 alussa uudistuneessa laissa todettiin, että lääninhallitus osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita lääninhallituksen toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999/493.)

Kotouttamislain mukaan kotoutumista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palvelujen piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan on kolmen ensimmäisen maassa-asumisvuoden ajan. Myöhemmin lakiin tehtiin muutos, jonka

² TE-keskukset on liitetty vuoden 2010 alussa muodostettuihin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

³ Läninhallitukset on lopetettu, ja vuoden 2010 alussa niiden tilalle on muodostettu aluehallintovirastot.

mukaan kotoutumisaika joissakin tapauksissa voi olla viisi vuotta. Lakiin siis kirjattiin ensimmäisen kerran kotikuntaoikeuden omaavan maahanmuuttajan oikeus saada kotoutumispalveluja ja toisaalta velvollisuus osallistua viranomaisen järjestämään toimenpiteeseen. Viranomaisen velvoite ”kotouttaa” tai tukea suunnitelmallisesti kotoutumista ja järjestää palveluja on kuitenkin sidottu käytössä oleviin määrärahoihin. Lain voimaantullessa siinä ei tarkemmin määritelty, mitä tai millaisia palveluja ja tukitoimia viranomaisten tuli järjestää. Vuoden 2006 alussa voimaantulleessa lakiuudistuksessa lakiin lisättiin luettelo kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä ja palveluista, joita työvoimatoimisto ja kunta voivat järjestää. Niitä ovat 1) ohjaus, neuvonta ja tiedottaminen, 2) perehdyttäminen yhteiskuntaan ja sen toimintaan, 3) suomen tai ruotsin kielen opetus, 4) työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettava toimenpide, 5) luku- ja kirjoitustaidon opetus sekä perusopetusta täydentävä opetus, 6) tulkkaus, 7) tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävä toimenpide ja palvelu, 8) alaikäisten maahanmuuttajien erityistarpeiden vaatimat toimenpiteet ja palvelut, 9) erityistä tukea tarvitseville ryhmille järjestettävät toimenpiteet ja palvelut sekä 10) muut toimenpiteet ja palvelut, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Laissa todetaan myös, että edellä tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon lapsen etu. (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999/493.)

Kotouttamislaissa kunnalle tuli yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja ja myös huolehtii siitä, että maahanmuuttajan kotoutumista edistetään ja tuetaan kyseisillä palveluilla. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi kunnissa laaditaan kotouttamisohjelma, joka sisältää suunnitelman kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä, palveluista, yhteistyöstä ja vastuista sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Ohjelmaan sisällytetään myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen. Kunta vastaa kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta ja kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Työ- ja elinkeinotoimiston ja tarpeen mukaan muiden viranomaisten on kunnan aloitteesta osallistuttava oman toimialansa osalta ohjelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Lain mukaan maahanmuuttajia, kunnassa vaikuttavia

kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ja muita tahoja kuullaan kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa. Toimenpiteet ja palvelut on kotouttamislain mukaan suunniteltava siten, että niiden avulla voidaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti edistää ja tukea maahanmuuttajien kotoutumista. (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999/493.)

Kotouttamislain pääpainon on nähty olevan sosioekonomisissa seikoissa ja kotouttamistoimien pääasiallisina kohteina yhteiskunnan tukia saavat työikäiset maahanmuuttajat (Paananen 2005, 178–179). Työministeriössä valmisteltu kotouttamislaki säädettiin ja kotouttaminen aloitettiin samaan aikaan, jolloin aktiivinen työvoimapolitiikka otettiin käyttöön Suomessa. Samaan aikaan käytiin myös keskustelua vastikkeellisesta sosiaaliturvasta. Aktivointipolitiikalla maahanmuuttajien ajateltiin integroituvan yhteiskuntaan työn, opiskelun tai muun ”työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen rinnastettavan toimenpiteen” kautta (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999/493).

Nykyisen hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa on painopistettä siirretty työperäisen maahanmuuton edistämiseen ja työhön tulevien ohjaus- ja neuvontajärjestelmän kehittämiseen. Tämä olikin perusteltua korkeasuhdanteen aikana, jolloin joillakin aloilla ja erityisesti Etelä-Suomessa oli työvoimapulaa, sekä myös varauduttaessa tulevaisuuden työvoimapulaan eläköitymisen lisääntyessä ja ikäluokkien pienentyessä. Linjaus on saanut hienoista kritiikkiä siitä, että maassa on työttömänä ja syrjäytymässä huomattava määrä kotoutettuja maahanmuuttajia, mutta työmarkkinoiden portinvartijoilta puuttuu luottamus heidän työllistämiseensä. Lisäksi on kysytty myös, kuka vastaa ohjaus- ja neuvontajärjestelmän kustannuksista (esimerkiksi Suokonautio 2008). Kotouttamislakia säädettäessä valtio ei antanut kunnille rahaa kotouttamiseen.

Maahanmuuttoasioiden hallintoa on muutettu edelleen. Maahanmuuttopoliitiikan koordinaatiovastuu on siirretty työministeriöltä sisäasiainministeriölle vuoden 2008 alussa, ja koko työministeriö on yhdistetty uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön. Alueellisella tasolla maahanmuuttajien kotouttamisen ohjausvastuu on vuoden 2010 alusta lukien keskitetty seitsemään ELY- eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

2.3 Kotouttamispolitiikkojen kehityksestä eri maissa

Maahanmuuton luonne ja kotouttamispolitiikka Suomessa on eronnut ja eroaa edelleenkin useiden muiden Länsi-Euroopan maiden, USA:n, Kanadan tai Australian maahanmuutto- ja integraatiopolitiikoista humanitaarisen luonteensa, historiallisesti nuoren ikänsä sekä maahanmuuttajien määrän ja etnisten yhteisöjen vähäisyyden vuoksi. Suomen kuitenkin sanotaan jo olevan monikulttuurinen maa ainakin sen suhteen, että suuremmissa kaupungeissa meillä asuu entistä enemmän maahanmuuttajia. Verrattaessa tilannettamme Ruotsiin, Britanniaan tai lähes mihin tahansa läntiseen maahan on maahanmuuttajiemme määrä ja suhteellinen osuus väestöstä kuitenkin pieni. Paananen (2005, 177) toteaa, että esimerkiksi Britannia ja Ranska ovat aidosti monikulttuurisia, sillä ne ovat entisiä siirtomaavaltioita, jotka molemmat ottivat sodan jälkeen avosylin vastaan siirtotyöläisiä. Molempiin maihin on muodostunut laajoja maahanmuuttajayhteisöjä, joita Suomessa ei ole. Britanniassa ja Ranskassa näiden yhteisöjen integroiminen on merkittävä tehtävä, kun taas Suomessa integraatiota tarkastellaan vielä pääasiassa yksilötasolla. Yhteistä kaikille maille on se, että maahanmuuttajien integraatio on enemmänkin kaupunkeja kuin maaseutua koskettava kysymys.

Kanada

Kanada oli ensimmäinen maa, joka rodullisia ja etnisiä yhteiskuntasuhteita hoitaessaan asetti lähtökohdakseen monikulttuurisuuden. Monikulttuurisuus pohjautuu Kanadan perustuslakiin vuodelta 1982. Valittu toimintafilosofia oli vastaus niihin ongelmiin ja haasteisiin, joihin nopeaan kasvuun ajautunut yhteiskunta oli joutunut 1970-luvulla. Kanada oli yhteiskunta, jolle oli ominaista siirtolaisuuden synnyttämä, lisääntyvä etnikulttuurinen moninaisuus. Kanada ottaa edelleenkin vastaan pakolaisia, myös kiintiöpakolaisia. Poliittikkana monikulttuurisuus Kanadassa merkitsee valtion toimia ja vastuuta. Vastuu jakaantuu hallituksen ja muiden valtion hallinnon tasojen ja eivaltiollisten toimijoiden välillä. Säädöspohjana kotouttamiselle ovat Immigration and Refugee Protection Act (Maahanmuuttolaki) 2001, Canadian Multiculturalism Act (Kanadan monikulttuurisuuslaki) 1988 ja vuonna 2005 tehty valtion ja aluehallinnon sopimus maahanmuuttajien asettautumisen ja kotoutumisen voimavaroista, tavoitteista ja hallinnollisesta työnjaosta. (Valtonen 2008, 1.)

Maahanmuuttolain mukaan yhteiskunnan tehtävänä on sopeuttaa tulokas uuteen kotiinsa. 1990-luvun puolivälistä asti Kanadassa on pidetty välttämättömänä, että taustaltaan kirjavista kanadalaisista kyettäisiin muokkaamaan aktiivisia kansalaisia, joilla on kykyjä ja mahdollisuuksia osallistua omien yhteisöjensä tulevaisuuden rakentamiseen. Toimintapolitiikassa korostetaan neljää tavoitetta: 1) kulttuuristen esteiden poistaminen yhteiskunnalliselta toiminnalta, 2) kulttuurinen vaihto ja hyväksyntä, 3) virallinen kielikoulutus maahanmuuttajille (joko englantia tai ranskaa) ja 4) valtion rahoitus vähemmistökulttuurin säilyttämiseksi. Viimeksi mainittu tarkoittaa esimerkiksi rahallista tukea etnisten vähemmistöjen perustamille yhdistyksille, vähemmistötaiteen tukemista ja vähäisemmässä määrin englannin ja ranskan lisäksi myös muiden kielten opetuksen järjestämistä. (Forsander 2007, 35.)

Kanadan kansalais- ja siirtolaisuusasioista vastaava virasto tarjoaa erilaisia ohjelmia ja palveluja, joiden tarkoituksena on auttaa äskettäin maahan muuttaneita asettumaan ja mukautumaan uusiin yhteisöihin. Ohjelmissa painottuvat koulutus, työharjoittelu ja muun muassa vapaaehtoisuuteen perustuva tukiperhetoiminta. Integraatiotoimia, -ohjelmia ja -palveluita hallinnoidaan ja hoidetaan monien viranomaisten yhteistyöllä. Yhteistyöhön osallistuu keskusvirastoja, maakunnallisia ja aluehallinnollisia virastoja sekä julkishallinnon ulkopuolisia toimijoita. Palvelujen käytännön järjestäminen lankeaa maakunnallisten ja kunnallisten viranomaisten vastuulle. Toisin kuin EU-maissa, Kanadassa ohjelmien toteuttamiseen osallistuvat keskeisesti myös vapaaehtois- ja maahanmuuttajajärjestöt. Monipuolisilla toimilla varmistetaan avustuspalvelujen koko ketju, joka alkaa maahanmuuttajan lähtömaahan toimitetusta informaatiosta, jatkuu Kanadassa tarjottaviin orientointi- ja sopeuttamispalveluihin ja päättyy hetkeen, jolloin maahanmuuttajalle myönnetään kansalaisuus. (Forsander 2007, 35.) Suomeen valituille kiintiöpakolaisille on myös annettu Suomea koskevaa perehdytystä ennen muuttoa. Suomessa kotouttamispalveluja järjestetään kotouttamislain mukaan kolmen ja joissakin tapauksissa viiden ensimmäisen vuoden aikana, ja sen jälkeen maahanmuuttajat siirtyvät yleisten palvelujen piiriin. Kansalaisuuden saamisen perusteena on vaatimus suomen kielen taidosta.

Kanadan eri sopeuttamisohjelmien kautta rahoitetaan maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluja, kielenopetusta ja muuta integraatiota tukevaa toimintaa. (Forsander 2007, 35–37.) Osa palveluista on voitu siirtää paikallisten ja etnisten yhteisöjen hoidettavaksi kohdentamalla ja jakamalla määrärahoja heille. Samalla on kehitetty etnisten yhteisöjen

infrastruktuuria ja annettu sysäys sellaisten uusien instituutioiden kehittämiseksi, jotka edistävät maahanmuuttajien sopeutumista muuhun yhteiskuntaan. Maahanmuuttaja-organisaatioilla on erinomainen tuntuma omien yhteisöjensä tarpeisiin. Lisäksi Kanadassa on havaittu, että juuri paikallisilla viranomaisilla ja yhteisöjen jäsenillä on parhaat edellytykset arvioida, minkälaisia uusien tulokkaiden integroitumiseen liittyvät tarpeet ovat, miten nämä tarpeet paikannetaan ja miten itse asia hoidetaan. (Valtonen 2008, 49.)

Yhdysvallat

Kuten Kanadassakin, myös Yhdysvaltojen kehityksessä maahanmuutolla ja maahanmuuttajilla on ollut keskeinen osa. Yhdysvallat omaksui monikulttuurisuuspolitiikan vasta 1980-luvun ja 1990-luvun taitteessa lähinnä Kanadan mallin mukaan. Toisin kuin Kanadassa, Yhdysvaltojen monikulttuurisuus pohjautuu enemmänkin rotukysymykseen kuin maahanmuuttajien integraatiotarpeisiin. (Forsander 2007, 52.) Joidenkin näkemysten mukaan (esim. Paananen 2005, 176) Yhdysvalloissa ei harjoiteta integraatiopolitiikkaa, kuten pohjoisessa Euroopassa. Siellä on enemmänkin nähty valkoisten eurooppalaisperäisten maahanmuuttajien omaksuvan suhteellisen nopeasti amerikkalaisen yhteiskunnan arvomaailman ja assimiloituvan eli sopeutuvan nopeasti ja vaivattomasti uuteen yhteiskuntaan. Tämä ajattelutapa ei ole kuitenkaan koskenut uutta siirtolaisuutta. Perinteisessä assimilaatioajattelussa ei ole kiinnitetty kovin paljon huomiota sosiaalisiin seikkoihin, kuten työhön, koulutukseen tai samanarvoisuuteen enemmistön kanssa. Yhdysvalloista ei ole kuitenkaan tullut kaikkien kulttuurien sulatusuunia, eikä sen kulttuuri ole yhtenäinen. Sen maahanmuuton luonne on ollut täysin erilainen kuin Ruotsissa tai meillä Suomessa. Viime vuosikymmenten maahanmuuttoa Yhdysvaltoihin on luonnehtinut nopea kasvu sekä dramaattiset muutokset etnisessä rakenteessa ja sosiaaliekonomisessa asemassa. Yhdysvaltojen maahanmuutolle on edelleenkin luonteenomaista sen laajamittaisuus sekä se, että maahanmuutosta osa on laitonta maahanmuuttoa, jota yritetään hillitä. (Paananen 2005, 176.)

Maahanmuuttajapolitiikan tavoitteena Yhdysvalloissa on ollut helpottaa maahanmuuttajien sosiaalista ja taloudellista integraatiota. Sillä on ollut yhteyksiä hyvinvointi-, terveys-, koulutus- ja asuttamisohjelmiin sekä työllisyysohjelmiin. Yhdysvaltojen sosiaalipolitiikka on ollut ristiriitaista maahanmuuttajia kohtaan, minkä

vuoksi palvelujärjestelmästä on muodostunut pirstaleinen. Järjestelmä sisältää selektiivisiä, pelkästään maahanmuuttajille suunnattuja palveluja sekä rajallisessa määrin yleisiä sosiaalipalveluja. Sosiaalipolitiikka linkittyi maahanmuuttajapolitiikkaan ensimmäisen kerran vuonna 1962 säädetyssä siirtolaisten ja pakolaisten avustuslaissa (Migration and Refugee Assistance Act). Lailla turvattiin osavaltioiden saama rahallinen, lääketieteellinen ja koulutuksellinen avustus. Liittovaltion maahanmuuttopolitiikkaan ei ole kuulunut juurikaan uudelleensijoittumisesta avustamista. Vuoden 1980 pakolaislaki sisälsi pakolaisten uudelleensijoittamisohjelman, ja siihen sisältyi sosiaalista tukea ja kuljetuksia, tukea asumiseen, työharjoittelua ja yleisiä ohjausohjelmia kuten perhetukea, rahallista avustamista sekä terveystalveluja. Liittovaltio tuki taloudellisesti niitä osavaltioita, jotka sopivat uudelleensijoitusohjelmista paikallisesti. Rahoitus kohdistettiin työllistymiseen suunnattujen palvelujen tarjoamiseen sekä niiden paikkakuntien auttamiseen, joissa oli paljon pakolaisia. (Padilla 1997, 598–599.)

Maahanmuuttajien integraatiopolitiikkaa on kehitetty määräaikaikaisilla ja tietyille ryhmille suunnatuilla ohjelmilla ja projekteilla. Esimerkiksi ”State Legalization Impact Assistant Grants” -ohjelman tavoitteena oli antaa tukea osavaltioille ja paikallisille hallituksille, jotta ne pystyivät tarjoamaan julkisia terveys- ja sosiaalipalveluja, ohjausta ja koulutusta aikaisemmin rekisteröimättömille maahanmuuttajille, jotka saivat samalla laillisen oleskeluluvan Yhdysvalloissa. Ohjelma päättyi vuonna 1994. (Padilla 1997, 595–600.) Toisen kolmivuotisen projektin ”Building the New American Community” tavoitteena oli edistää maahanmuuttajien integraatiota yhteisötasolla. Kansallisen integraatiopolitiikan puuttuessa projekti oli kokeilu siitä, kuinka hallitukset ja kansalaisyhteisöt voivat tehdä yhteistyötä ja saavuttaa positiivisia tuloksia integraatioasioissa. Projekti toteutettiin uusilla maahanmuuttajia vastaanottavilla alueilla, kuten Lowell, Nashville ja Portland, jotka eivät perinteisesti olleet vastaanottaneet maahanmuuttajia. Sen toteutti kansallinen ryhmä, joka koostui politiikan analyyseistä, asianajajista ja tutkijoista. Projektissa integraatio ymmärrettiin kaksisuuntaiseksi prosessiksi, joka koskettaa koko yhteisöä eikä pelkästään sen yksittäisiä jäseniä. Lähtökohtana oli järjestää päivittäin kahdensuuntaista vuorovaikutusta maahanmuuttajien ja vastaanottavan yhteisön jäsenten välillä työpaikoilla, kouluissa, naapurustossa ja muissa vastaavissa paikoissa. Projekti osoitti, että integraatioon vaikuttaa instituutioiden ja organisaatioiden halu järjestää sellaiset olosuhteet, jotka mahdollistavat uusien tulijoiden taloudellisen itsenäisyyden ja

merkityksellisen kansalaisosallisuuden. Pysyvämpänä toimintana Yhdysvalloissa julkiset koulut ovat voineet järjestää maahanmuuttajalapsille kieltenopetusta liittohallituksen ja valtion tukemana. Opetuksen laatu ja määrä on kuitenkin vaihdellut suurestikin eri koulualueilla. Hallituksen tuella on myös voitu järjestää englantia toisena kielenä -opetusryhmiä aikuisille maahanmuuttajille. Opetusryhmiä ei kuitenkaan ole ollut tarpeeksi ja niihin on ollut jopa kuukausia pitkät odotusajat. (Forsander 2007, 52–52.)

Ruotsi

Ruotsi eroaa Kanadasta, Yhdysvalloista ja monista läntisistä Euroopan maista siinä, että laajamittainen maahanmuutto Ruotsiin on suhteellisen uusi asia. Suomeen verrattuna erona taasen on ollut se, että sodan jälkeen Ruotsi tarvitsi runsaasti työvoimaa, ja maahanmuutto oli pääasiassa säänneltyä ja kontrolloitua, työvoiman tarvetta turvaavaa muuttoa aina 1980-luvulle saakka. Ruotsiin työhön tulevien maahanmuuttajien arveltiin aluksi olevan tilapäisiä siirtolaisia, jotka palaisivat kotimaahansa työn päätyttyä.

Ruotsin hallituksen maahanmuuttoa koskevassa mietinnössä vuodelta 1967 todetaan, että Ruotsin oli suhtauduttava liberaalisti maahanmuuttoon kansallisen työvoimareservin pienentyessä. Ruotsiin piti valikoida ja jopa houkutella laadukasta työvoimaa. Tätä samaa keskustelua käydään Suomessa vasta nyt, 40 vuotta Ruotsia myöhemmin, Matti Vanhasen hallituksen maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan perustuen. Samassa mietinnössä todettiin, että Ruotsissa tarvitaan sopeuttamispolitiikkaa maahanmuuttajille, koska heistä yhä suurempi osa tuli maista, jotka eroavat Ruotsista kulttuurisesti, sosiaalisesti ja uskonnollisesti. Mietinnössä ehdotettiin ruotsin kielen opetusta lisääviä toimenpiteitä, maahanmuuttajien neuvontakeskusten perustamista ja sosiaalitoimistojen informatiivista luonnetta sosiaaliavustuksia annettaessa. Näiden toimenpiteiden ajateltiin ehkäisevän ongelmia ja esteitä, joita maahanmuuttajat kohtasivat yrittäessään sopeutua ruotsalaiseen yhteiskuntaan. Mietinnön sisältö toteutettiin vuonna 1968 laadituilla uusilla laeilla ja ohjelmilla, joiden tavoitteena oli maahanmuuttajien täysi sopeutuminen. (Kamali 1997, 57–58.)

Ongelmien kasvaessa ja sopeuttamispolitiikkaa kohtaan tunnetun tyytymättömyyden lisääntyessä 1970-luvun Ruotsissa keskustelu kulttuurisesta erilaistumisesta kääntyi

asenteeltaan liberaalimmaksi, ja alettiin puhua integraatiosta. Keskustelu ja mielipiteiden muutos auttoivat muuttamaan Ruotsin virallisen politiikan assimilaatiosta integraatioon kahdella hallituksen mietinnöllä vuodelta 1974. Mietinnöissä tarkasteltiin kolmea integraatiopolitiikkaa koskevaa periaatetta: 1) yhdenvertaisuus, 2) valinnanvapaus ja 3) yhteistyö. Yhdenvertaisuus tarkoitti sitä, että maahanmuuttajilla oli oltava samat oikeudet kuin valtaväestöllä, mutta myös samat velvollisuudet. Valinnanvapaus tarkoitti sitä, että maahanmuuttajalla oli oltava vapaus valita, missä määrin hän omaksuu ruotsalaisen kulttuuri-identiteetin, mihin kuuluu myös oikeus säilyttää oma kulttuuri-identiteetti. Yhteistyö tarkoitti sitä, että maahanmuuttajien ja valtaväestön tuli tehdä yhteistyötä luodakseen yhteiskuntaan suvaitsevaisuutta ja solidaarisuutta. Tavoite, jonka mukaan maahanmuuttajille on sallittava oman kulttuurisen identiteettinsä säilyttäminen, oli ja on edelleen Ruotsin integraatiopolitiikan ydin. Ruotsissa määriteltiin uudelleen maahanmuutto- ja vähemmistöpolitiikka, ja parlamentti hyväksyi sen 1975. Mietintöön sisällytetyn ajatuksen kulttuurisesta vapaudesta tulkittiin tarkoittavan kielen ja identiteetin säilyttämistä. Kieli oli tärkeätä säilyttää, jotta yhteys saman kulttuurin edustajiin oli mahdollista. Lisäksi ajateltiin, että lapset oppisivat paremmin ruotsin kielen, jos he osaisivat myös omaa äidinkieltään. Kulttuurisen identiteetin säilyttämisen vapaudesta mietinnössä ehdotettiin, että maahanmuuttajien tuli pitää yllä kulttuurista identiteettiään osallistumalla kulttuurisiin aktiviteetteihin. Mietinnössä myös ehdotettiin perustettavaksi maahanmuuttajille omia televisio-ohjelmia, organisaatioita, teattereita, lehtiä ja niin edelleen. (Kamali 1997, 56–61.)

Maahanmuuttajien vastaanotto Ruotsissa on valtion vastuulla ja pohjautuu 1950–60-luvuilla työvoiman maahanmuuton yhteydessä luotuun järjestelmään. Valtio teki yhteistyötä teollisuuslaitosten kanssa, mikä vahvisti valtion roolia työvoiman maahantuojana. Pakolaisten vastaanotto alkoi 1970-luvulla, ja sitä hoidettiin alussa samalla tavalla kuin työvoiman maahanmuuttoa. Pakolaisten maahanmuutto oli kuitenkin odottamatonta ja ongelmallista. Heillä ei ollut työpaikkaa eikä asuntoa odottamassa. Pakolaiset saivat kuitenkin hyvän vastaanoton Ruotsin viranomaisilta, joiden oli pakko muuttaa perinteisiä tapojaan saadakseen maahanmuuttajat integroitua yhteiskuntaan. (Kamali 1997, 69.)

Laki pakolaisten vastaanotosta ja integraatiopolitiikasta tuli Ruotsissa voimaan vuonna 1985. Lailla maahanmuuttajapolitiikka institutionalisoitiin kunnalliseksi pakolaisten

vastanotoksi, ja keskushallinnossa se siirrettiin maahanmuuttoviraston SIV:n⁴ alaisuuteen. Pakolaisten vastaanotto perustui maahanmuuttoviraston ja kuntien väliseen sopimukseen. Taloudellisesti uusien pakolaisten vastaanotto oli edelleen valtion vastuulla, mutta kunnille tuli keskeinen rooli järjestää varsinainen vastaanotto ja yhteiskunnalliset palvelut. Samanaikaisesti Ruotsissa säädettiin uusi sosiaalihuoltolaki, jonka perusteella Ruotsin sosiaaliviranomaiset nähtiin maahanmuuttoviraston luontevina yhteistyökumppaneina pakolaisten vastaanotossa. Maahanmuuttoviraston roolin piti olla koordinoiva, ja sen piti sovittaa yhteen eri viranomaisten toiminta, vastata pakolaisten asunnoista ja tehdä sopimukset kuntien kanssa sekä antaa tietoa, tukea ja ohjausta yhteistyötä tekeville kunnille. Maahanmuuttovirastolla ei kuitenkaan ollut alueellista organisaatiota tämän tehtävän hoitamiseen. Kuntiin perustettiin uusia sosiaalitoimistoja ja maahanmuuttovirastoja. Pakolaisten määrän lisääntyessä 1980-luvun puolivälissä uuden lain mukainen vastaanottojärjestelmä oli jo lähes kaikissa Ruotsin kunnissa. Ruotsin maahanmuuttovirasto lanseerasi uuden maahanmuuttajapolitiikan strategian. Niin sanotun Hela Sverige -strategian tarkoituksena oli vaikuttaa muun muassa siihen, että pakolaisia ei keskitettäisi asumaan samoille asuinalueille, jonne hyvien palveluiden järjestäminen oli vaikeata. (Kadhim 2000, 21.)

Vuosina 1985–1993 Ruotsiin saapui noin 200 000 pakolaista ja joinakin vuosina jopa 40 000 uutta pakolaista. Tämä on moninkertaisesti enemmän kuin Suomen vastaanottamien pakolaisten määrä. Vastaanottojärjestelmä kohtasi suuria vaikeuksia etenkin 1990-luvulla, jolloin Ruotsissa vallitsi laaja työttömyys. Monessa pienessä kunnassa ei ollut kokemuksia maahanmuuttopalveluiden järjestämisestä. Ongelmallista oli se, että koska kaikissa kunnissa ei ollut omaa pakolaisten vastaanotto-organisaatiota, universaalinen sosiaalihuolto ja sosiaalihuoltolaki määrittivät paikallisen maahanmuuttajapolitiikan tavoitteet.

Ruotsin maahanmuuttajapolitiikan ongelmaksi muodostui se, että sosiaalipalvelut ja sosiaaliturvaetuisuudet passivoivat pakolaiset pitkiin asiakkuuksiin sosiaalihuollossa. Tämän välttämiseksi valtio ryhtyi vuonna 1991 edellyttämään kunnilta uudenlaista politiikkaa pakolaisten vastaanotossa. Tavoitteena oli välttää passiivista avustusten antamista ja passivoivaa avustusriippuvuutta ja stimuloida taloudellisesti kuntia tehostamaan integraatioprosessia. Kunnissa tuli tehdä jokaiselle pakolaiselle

⁴ Statens invandrarverket

yksilöllinen suunnitelma siitä, miten juuri hän perehtyy itsenäiseen elämään yhteiskunnassa. Kokonaisnäkemys edellytti läheistä yhteistyötä pakolaisten vastaanottoviranomaisten, sosiaaliviranomaisten, yrittäjien ja ruotsin kielen opetuksen kanssa. Jopa maakäräjät, ammattijärjestöt, työnantajat ja vapaaehtoisjärjestöt saivat aktiivisemmän roolin maahanmuuttajapoliittisessa integraatiotyössä. Vuodesta 1993 lähtien alettiin maahanmuuttajille maksaa niin sanottua perehdytyskorvausta toisessa muodossa kuin sosiaaliavustusta. Pakolaisten tuli sitoutua noudattamaan perehdytys suunnitelmaansa. (Kadhim 2000, 18–22.) Tämä sama aktivointitavoite ja vastikkeellinen kotoutumistuki sisällytettiin Suomessa vuoden 1999 kotouttamislakiin.

Vuonna 1994 asetettiin Ruotsissa komitea (Invandrapolitiska kommitté, IPK) selvittämään Ruotsin maahanmuuttajapolitiikkaa. Selvityksen taustalla olivat nimenomaan vaikeudet maahanmuuttajien integraatiossa ja heidän yleiset elinolosuhteensa. Komitea päätyi ehdottamaan, että maahanmuuttajapolitiikkaa tuli kohdentaa vain niihin maahanmuuttajiin, jotka olivat olleet Ruotsissa alle viisi vuotta, ja että sillä tuli turvata uusien maahanmuuttajien edellytyksiä elää ja selviytyä maassa. Komitea esitti, että maahanmuuttajien ja pakolaisten alkuvaiheen elämää Ruotsissa ohjaavat kunnalliset perehdytysohjelmat laaditaan viideksi vuodeksi. Nämä perehdytysohjelmat vastaavat Suomessa kunnissa laadittuja maahanmuuttajien kotouttamisohjelmia. Kunnille tuli Ruotsissa edelleenkin keskeinen rooli ja operatiivinen vastuu perehdytysohjelmista. Samanaikaisesti komitea ehdotti, että organisoitu kunnallinen pakolaisten vastaanotto tulisi keskittää niille alueille, jotka pystyivät tarjoamaan yleisesti hyviä integraatiomahdollisuuksia. Esityksen taustalla oli ajatus, että kunnissa tarvittiin tulevaisuudessa yksilöllisemmin suuntautuneita ja tehokkaampia perehdytysohjelmia. Integraation tehostamiseksi Ruotsiin perustettiin erillinen integraatiovirasto vuonna 1998. (Kadhim 2000, 23.)

Hallituksen kotouttamispolitiikan yhteensovittamisesta Ruotsissa on vuodesta 2007 lähtien vastannut kotouttamis- ja tasa-arvoministeriö. Muut hallinnonalat vastaavat kotouttamispolitiikan toteuttamisesta läpivirtausperiaatteen mukaisesti omalla toimialueellaan. Paikallistasolla kunnat huolehtivat vasta maahan saapuneiden perehdytyksestä. Kunnilla myös on velvollisuus laatia maahanmuuttajien perehdytys suunnitelma yhdessä maahanmuuttajan ja työhallinnon viranomaisten kanssa. Perehdytys suunnitelma sisältää muun muassa ruotsin kielen opetusta, työelämäyhteyksien luomista sekä suunnitelman lasten koulunkäynnin tai päivähoidon

järjestämisestä. Kiintiöpakolaiset sijoitetaan suoraan kuntiin. Oleskeluluvan saaneilla turvapaikanhakijoilla on oikeus valita asuinkuntansa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että he tarvitsevat apua pysyvän asunnon löytämisessä, on heidän muutettava siihen kuntaan, josta kuntapaikka osoitetaan. Kuntaan sijoittumisen jälkeen pakolaisilla on oikeus toimeentulotukeen samoilla perusteilla kuin Ruotsin kansalaisillakin. Maahanmuuttajien työllistymistä tuetaan useilla eri ohjelmilla. Näistä esimerkkejä ovat työ- ja kehittämistakuu, ruotsin kielen opetukseen liitetty, tuettu ensivaiheen työllistäminen sekä tuki vähintään 12 kuukautta työttömänä olleen tai vasta maahan saapuneen maahanmuuttajan työllistävälle työnantajalle.

Ruotsin työviranomaiset ovat viime vuosina saaneet lisää resursseja vasta maahan saapuneiden aiemman ammatillisen osaamisen arviointiin. Lisäksi korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin on räätälöity täydentävää koulutusta. Kuntia kannustetaan edistämään vasta maahan saapuneiden kotoutumista bonusjärjestelmällä, jonka mukaisesti kunnille maksetaan 20 000 Ruotsin kruunua jokaisesta maahanmuuttajasta, joka menestyksekkäästi suorittaa ruotsia maahanmuuttajalle -kurssin tai joka saa työpaikan tai työharjoittelupaikan 12 kuukauden sisällä kuntapaikan vastaanotosta.

Ruotsissa ei kotouttamisesta ole aiemmin säädetty erillisellä lailla. Hallitus on vuonna 2009 antanut esityksen vasta maahan tulleiden maahanmuuttajien perehdyttämisestä työllistämisen edistämiseksi. Lakiesitys sisältää myös säännöksiä vastuista ja korvauksista, joilla pyritään helpottamaan ja nopeuttamaan vasta maahan saapuneiden kotoutumista ja työelämään pääsyä sekä esityksen kotouttamisen koordinoituvastuun siirtämisestä kunnilta työvoimatoimistoille. Esityksen mukaan kunnat olisivat kuitenkin edelleen merkittävässä roolissa ja vastaisivat asuntojen järjestämisestä, ruotsin kielen opetuksesta maahanmuuttajille, yhteiskuntaan perehdyttämisestä sekä lasten ja nuorten vastaanoton ja kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä. Esitys sisältää myös ehdotuksen perehdytysluotsista, joka ohjaisi henkilökohtaisesti kotoutujaa työn tai opiskelupaikan löytämisessä ja jolle maksettaisiin tuloksista riippuvaa korvausta. (Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä 2010, 25–26.)

3. MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISOHJELMIEN ANALYYSI

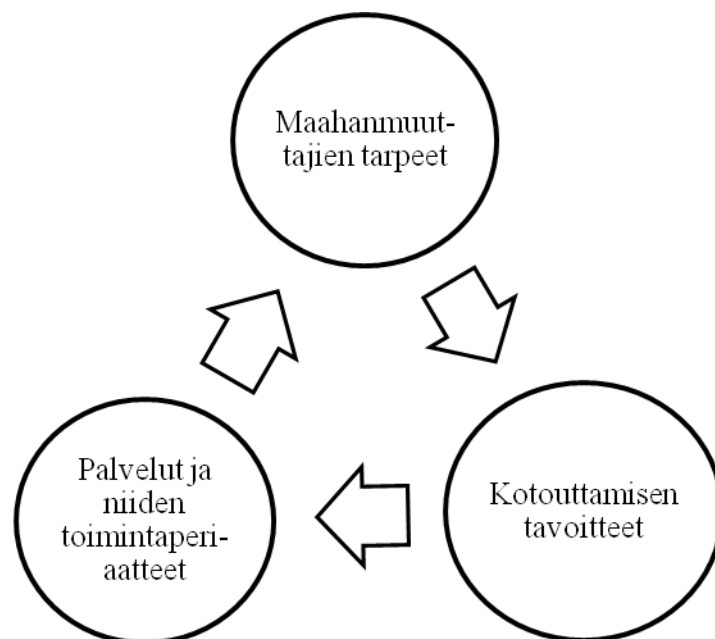
3.1 Tutkimuskohteena kotouttamispolitiikka

Tämän tutkimuksen kohteena on kotouttamispolitiikka, ja sen tarkoituksena on analysoida kuntien kotouttamisohjelmiin kirjattuja käsityksiä maahanmuuttajien tarpeista, politiikan tavoitteista ja palveluista sekä palvelujen ja toimintaperiaatteiden kehittämisestä.

Täsmällisemmin haen vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisia maahanmuuttajien tarpeita kuntien kotouttamisohjelmissa mainitaan?
2. Millaisia tavoitteita kotouttamisohjelmat sisältävät?
3. Mitä palveluja kotouttamisohjelmissa nimetään ja mitä kehittämistarpeita palveluissa nähdään olevan?

Kuvaan tutkimusasetelmaa seuraavalla kuviolla:



Kuvio 1. Tutkimusasetelma

Tutkimusasetelman lähtökohtana on kunnissa tehtävä strategiatyö, jonka tehtävänä on vahvistaa kunnan kilpailukykyä. Kilpailukykyä voidaan perustella vain asiakkaan tarpeista lähteväksi. Tämä nostaa asiakaslähtöisyyden strategiatyön keskiöön. Voidaan ajatella, että kuntien tehtävä on tuottaa tai kotouttamislain velvoitteen mukaan järjestää vain sellaisia palveluja, joita asiakkaat tarvitsevat. Strategiatyössä kunnilta vaaditaan kykyä ja taitoa sekä tietoa ja osaamista löytää asiakkaiden tarpeet strategisten valintojen pohjaksi. (Pääatalo 2005, 78.) Strateginen työ on uusiutuvuutta ja kykyä ottaa huomioon ympäristön muutokset eli siinä on kyse suhteesta organisaation, toimintaympäristön ja asetettujen päämäärien välillä. Strategia on myös väline, jolla ihmisten käyttäytymistä johdetaan ja muokataan. Se tulee todeksi käytännön palveluissa ja niiden toimintaperiaatteissa. (Joyce 2000, 2–3.)

3.2 Kotouttamisohjelmat tutkimusaineistona

Tutkimusaineistona ovat suomenkieliset kotouttamisohjelmat ($n = 22$) niistä kunnista, jotka ovat vuoden 2008 aikana ottaneet vastaan enemmän kuin yhdeksän pakolaista ja joiden kotouttamisohjelmat on uudistettu siten, että ne huomioivat vuonna 2006 voimaantulleen kotouttamislain uudistuksen. Sisäasiainministeriön pakolaisten vastaanottoa koskevan tilaston mukaan vuoden 2008 aikana on Suomessa pakolaisia vastaanottanut 70 kuntaa. Liitteenä on tilasto Suomen vastaanottamista pakolaisista vuonna 2008 (liite 1). Näistä 70 kunnasta 33 kuntaa on tilaston mukaan ottanut vastaan enemmän kuin yhdeksän henkilöä. Työministeriön vuonna 2006 kunnille tekemän kyselyn mukaan kotouttamisohjelma oli ainakin 172:lla kyselyyn vastanneista kunnista ($n = 211$). Lisäksi ohjelmia oli uudistettu. (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta 2008, 20–21.) Kaikissa edellä mainitussa 33 kunnassa oli laadittu kotouttamisohjelma. Kahdessakymmenessäviidessä kunnassa ohjelma oli laadittu tai päivitetty vuonna 2005 tai sen jälkeen, ja ohjelmissa oli huomioitu vuoden 2006 alussa voimaantulleet kotouttamislain uudistukset. Valitsin aineistoon ainoastaan nämä ohjelmat ja jätin ulkopuolelle kahdeksan ohjelmaa. Jätin aineiston ulkopuolelle myös kaksi ruotsinkielistä ohjelmaa, jotta niitä ei voitaisi tunnistaa, sekä Nurmeksen kunnan ohjelman, koska kunnasta saadun tiedon mukaan sinne ei ole sijoittunut vuoden 2008 aikana yhdeksää pakolaista. Tutkimukseen valikoitui näin ollen yhteensä 22 eri kunnan tai seutukunnan kotouttamisohjelmaa. Kotouttamisohjelmat poimin kuntien www-sivuilta joulukuun 2009 ja tammikuun 2010 välisenä aikana. Jos ohjelmaa ei ollut

saatavilla kunnan kotisivuilla, soitin kuntaan ja pyysin lähettämään ohjelman sähköpostilla tai postitse.

Maantieteellisesti pakolaisia vastaanottavat kunnat sijoittuvat eri puolille Suomea. Eniten vastaanottavia kuntia oli vuonna 2008 Uudenmaan TE-keskuksen alueella. Ainoastaan Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen alueella ei ollut yhtään pakolaista vastaanottavaa kuntaa. Liitteessä 2 on tilasto niistä kunnista, jotka ovat vuoden 2008 aikana ottaneet vastaan enemmän kuin yhdeksän pakolaista. Tilasto sisältää tiedot kunnan vastaanottamista pakolaisista ja kuntaan muuttaneista maahanmuuttajista vuodelta 2008. Liitteessä 3 on luettelo niistä asiakirjoista, jotka olen analysoinut tutkimusta varten.

Tutkimusaineiston asiakirjat oli otsikoitu monikulttuurisuusohjelmiksi, kotouttamisohjelmiksi, maahanmuutto-ohjelmiksi tai monikulttuurisuus- ja maahanmuutto-ohjelmiksi. Analysoiduista dokumenteista osa oli laadittu maahanmuuttopoliittisiksi tai työperustaista maahanmuuttoa edistäväksi ohjelmiksi, joihin oli liitetty myös kotouttamislain mukainen kotouttamisohjelma. Joissakin kunnissa ohjelmia oltiin päivittämässä, ja näistä kunnista pyysin myös valmisteilla olevan päivityksen. Joissakin kunnissa oli myös tehty ohjelmien seurantaraportteja. Näitä asiakirjoja en sisällyttänyt tutkimukseen muuten kuin siinä tapauksessa, että seurantaraportti oli samalla kotouttamisohjelman päivitys. Ohjelmista kaksi oli seutukunnallista ohjelmaa ja kaksi useamman kunnan muutoin yhdessä laatimaa. Kotouttamisohjelmat vaihtelivat muutaman sivun pituisesta asiakirjasta liitteineen lähes 200 sivun mittaiseen seutukunnalliseen ohjelmaan. Kyseinen seutukunnallinen ohjelma oli laadittu siten, että jokainen kunta oli kuvannut erikseen oman toimintansa ja toimintaan liittyvät kehittämistarpeet. Tästä ohjelmasta huomioin ainoastaan pakolaisia vastaanottaneen kunnan osiot. Siihen oli sisällytetty myös kuntien etninen yhdenvertaisuussuunnitelma sekä romanien yhdenvertaisuussuunnitelma.

Ohjelmat erosivat toisistaan muodoltaan ja sisällöltään. Asiakirjojen erilaisuutta selittää se, että isojen kaupunkien maahanmuuton luonne ja maahanmuuttajien määrät ovat erilaisia kuin pienempien kuntien. Joissakin kunnissa on pelkästään muutamia, joko avioliiton tai työn perusteella kuntaan muuttaneita maahanmuuttajia tai ehkä jopa vain kertaluonteisesti vastaanotettu pieni pakolaisryhmä, jonka palvelutarpeita varten kotouttamisohjelma on laadittu. Suuremmissa kunnissa on otettu systemaattisesti

vastaan pakolaisia jo 1980-luvun lopusta saakka, ensimmäisen kerran ehkä jo 1970-luvun alussa. Yleensä näihin samoihin kuntiin on muuttanut paljon myös muita maahanmuuttajia, joten tarpeiden kirjo ja laajuus sekä resurssit erilaisten palvelujen järjestämiselle ovat näissä kunnissa paljon suuremmat kuin pienissä kunnissa.

Vaikka ohjelmien luonteessa oli eroja, oli niissä myös samanlaisuutta. Luokittelin ohjelmat väljästi kolmeen luokkaan ja nimesin ne strategiaohjelmiksi, palveluohjelmiksi ja edellisten yhdistelmiksi. Strategiaohjelma määritteli kunnan kotouttamispolitiikan yleisen viitekehyksen ja visioi tulevaisuutta. Siinä esitettiin toimintaa ohjaavia pitemmän aikavälin arvoja, periaatteita, painoalueita ja tavoitteita. Strategiaohjelmassa ei puututtu yksityiskohtaisesti eri palveluihin, mutta siinä esitettiin ohjelman tietyn aikavälin tavoitteita ja niiden seurantamittareita. Tällaisia strategiaohjelmia oli aineistossa viisi kappaletta. Kaikissa niissä ei kuitenkaan esitetty konkreettisia tavoitteita tai niiden seurantaa. Suurin osa eli 12 kappaletta tähän tutkimukseen analysoiduista asiakirjoista oli luonteeltaan palveluohjelmia. Niissä oli määritelty vaihtelevasti toiminnan tavoitteita, tarkasteltu maahanmuuttajien määrää sekä kuvailtu eri toimijoiden, kuten kunnan ja työvoimatoimiston, Kelan, poliisin, toisen asteen oppilaitosten ja kolmannen sektorin palveluja sekä niiden toimintaperiaatteita maahanmuuttajille. Viidessä yhdistelmäohjelmassa oli strategiaohjelmien tapaan mainittu kaupungin tulevaisuuden visio ja kerrottu sitä tukevista strategisista linjauksista ja arvoista. Yhdistelmäohjelmissa oli kuvattu myös palvelujärjestelmää ja sen kehittämistä. Osassa asiakirjoista oli kerrottu myös kunnassa ja alueella toteutetuista maahanmuuttajaprojekteista. Noin puolessa ohjelmista oli kuvattu senhetkisen toiminnan kehittämistarpeita tai -toimenpiteitä.

Ohjelmien laadinnassa oli hyödynnetty vaihtelevasti erilaista tilastotietoa samoin kuin tutkimusten, selvitysten ja ohjelmien laatimista varten eri hallintokunnista ja esimerkiksi sairaanhoitopiiristä kyselynä saatua tietoa siitä, mitä ongelmia esiintyy maahanmuuttajia palveltaessa, sekä ehdotuksia palvelujen kehittämiseksi. Eräässä ohjelmassa oli maininta, että kysely oli tehty myös maahanmuuttajille. Joidenkin ohjelmien laadinnassa oli hyödynnetty maahanmuuttajista tai heidän palveluistaan paikkakunnalla tai seutukunnassa aikaisemmin tehtyjä tutkimuksia tai selvityksiä. Osan laadinnassa oli hyödynnetty maahanmuuttajia koskevia kansainvälisiä tutkimuksia. Useammin oli kuitenkin viitattu Suomessa tehtyihin tutkimuksiin, kuten esimerkiksi Asko Raudan (2005) selvitykseen maahanmuuttajien mielenterveyspalvelujen tarpeesta

ja saatavuudesta. Osassa ohjelmissa ei ollut toimintaympäristön kuvausta. Joissakin ohjelmissa oli esitelty kotouttamislaki ja määritelty kotoutumiseen ja maahanmuuttajiin liittyviä käsitteitä.

Yleisimmin esitetty tilastotieto oli muunkielisen väestön tai ulkomaalaisväestön määrä kansalaisuuden, äidinkielen ja iän mukaan sekä sen kehitys viimeisten vuosien aikana. Joissakin ohjelmissa oli esitetty vaihtelevasti tietoa myös maahanmuuttajien etnisestä alkuperästä, puhutuimmista vieraista kielistä ja erikielisten asiakkaiden määristä eri palveluissa. Joissakin ohjelmissa oli esitetty tilastotietoja viime vuosien aikana vastaanotetuista pakolaisista ja todettu voimassa oleva pakolaisten vastaanottosopimus. Maahanmuutto-ohjelmissa, jotka oli laadittu enemmän työperäistä maahanmuuttoa edistäviksi ohjelmiksi kuin kotouttamisohjelmiksi, oli esitetty myös kansainvälisten opiskelijoiden ja työperusteisesti paikkakunnalle muuttaneiden henkilöiden määriä sekä ennakkotietoa vapautuvista työpaikoista, väestönkehityssennusteista, eläköitymisestä ja ikärakenteesta. Joissakin ohjelmissa oli esitetty myös tietoa maahanmuuttajien työttömyysasteesta ja sen kehityksestä sekä työvoimatoimistossa työnhakijoina olevien maahanmuuttajien määristä. Joissakin oli eritelty erikseen ”kielitaidottomat”. Tietoa oli myös työvoimatoimiston eri toimenpiteiden piirissä olevista, erityisesti niin sanottujen rinnasteisten toimenpiteiden piirissä olevien henkilöiden määräst, sekä työvoimatoimistossa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määristä ohjelman laatimisen ajankohtana.

Kotouttamisohjelman oli useimmiten laatinut työryhmä, johon kuului vaihtelevasti edustajia kunnan eri hallintokunnista, kuten sosiaali- ja terveystoimesta, opetus- tai sivistystoimesta, työvoimatoimistosta, Kelasta ja poliisista. Lisäksi työryhmiin kuului ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen edustajia sekä joissakin tapauksessa myös kolmannen sektorin edustajia. Kymmenessä ohjelmassa ei ollut mainintaa ohjelman laatijoista tai laatimisprosessista. Työryhmistä puuttuivat useimmiten elinkeinoelämän tai yrityspalvelujen edustajat.

Maahanmuuttajat olivat osallistuneet ohjelmien laatimiseen vain vähän. Kahdessaatoista asiakirjassa ei ollut mainintaa maahanmuuttajien osallistumisesta tai kuulemismenettelystä. Kahdessa ohjelmassa mainittiin, että maahanmuuttajat olivat kuuluneet ohjelmaa valmistelleeseen työryhmään tai seurantaryhmään; seitsemässä oli maininta, että maahanmuuttajia oli kuultu erilaisissa kuulemistilaisuuksissa,

työryhmissä tai seminaareissa; ja lisäksi kahdessa ohjelmassa oli maininta, että järjestöjä oli kuultu. Kahdessa ohjelmassa esitettiin maahanmuuttajien kuulemismenettelyssä saatua tietoa. Lisäksi oli käytetty erilaisten seminaarien ja työryhmien työskentelyn perusteella saatua tietoa.

Myös työntekijä- ja työnantajajärjestöjä oli kuultu harvoin ohjelmaa laadittaessa. Ainoastaan kolmessa ohjelmassa oli maininta siitä, että näin oli toimittu. Kolmannen sektorin systemaattisesta kuulemismenettelystä oli vähän mainintoja, mutta useassa ohjelmassa oli esitelty laajastikin kolmannen sektorin maahanmuuttajatoimintaa.

3.3 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Kotouttamisohjelmien kuvaamisessa käyttämäni tutkimusmenetelmä on sisällönanalyysi. Tuomi ja Sarajärvi (2006, 105) toteavat sisällönanalyysistä, että se on menettelytapa, jonka avulla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä, eli tässä tapauksessa kunnallisista kotouttamisohjelmista, kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa johtopäätösten tekoa varten. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa etsitään tekstin merkityksiä, ei sitä, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan. (Tuomi ja Sarajärvi 2006, 105–106.) Analyysini pohjautuu konstruktionistiseen kielikäsitteeseen. Sen mukaan todellisuuden sinänsä ei ole pääsyä, vaan joudumme tyytymään todellisuuteen sellaisena kuin se meille tulkitsemisen ja ymmärtämisen prosesseissa ilmenee. (Eskola ja Suoranta 2008, 38.) Koska aineistoni on hyvin heterogeenista ja sisällöllisesti vaihtelevaa, tulkinnalleni muodostuu väistämättä rajoituksia. Olen voinut analyysissä käsitellä vain niitä ulottuvuuksia, jotka asiakirjoista välittyvät.

Laadullisen aineiston sisällönanalyysi voidaan tehdä joko aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Tässä tutkimuksessa käytän aineistolähtöistä ja osin teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöinen analyysi etenee aineiston ehdoilla. Ero aineistolähtöisen ja teorialähtöisen sisällönanalyysin välillä on siinä, miten abstrahoinnissa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Aineistolähtöisessä analyysissä teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta, kun teoriaohjaavassa ne tuodaan esiin valmiina, ilmiöstä jo tiedettynä. (Tuomi ja Sarajärvi 2006, 116.) Aineistolähtöinen sisällönanalyysi lähtee induktiivisesta eli yksittäisestä ja etenee yleiseen. Se etenee

kolmivaiheisena prosessina, johon kuuluu 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely ja 3) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen, jolloin niihin pohjautuen aineisto voidaan ryhmitellä ja luokitella uudelleen. (Tuomi ja Sarajärvi 2006, 110.) Tässä tutkimuksessa analyysiyksikkö on ajatuskokonaisuus, joka voi sisältää useita lauseita.

Aineiston analyysissä pelkistin tekstin poimimalla tekstinkäsittelyohjelman kopiointitoiminnon avulla kotouttamisohjelmista tutkimuskysymyksiin liittyvät kuvaukset eli analyysiyksiköt ja kokosin ne yhteen. Sen jälkeen ryhmittelin ja yhdistin pelkistetyt kuvaukset uudelleen niiden samankaltaisuuden ja erojen perusteella ja nimesin alaluokat. Alaluokkien pohjalta muodostin yläluokat, joista nimesin kokoavat käsitteet. Mielenkiintoni kotouttamisohjelmissa kohdistui nimenomaan maahanmuuttajien erilaisten palvelutarpeiden tai palvelujen järjestämisen kuvauksiin, joilla perusteltiin palveluja tai kuvattiin palvelujen piirissä olevia maahanmuuttaja-asiakkaita. Lisäksi mielenkiintoni kohteena olivat kotouttamisen tai palvelujen tavoitteiden ja strategioiden sekä maahanmuuttajien kotouttamis- ja vastaanoton palvelujärjestelmän kuvaukset. Etsin vastausta kysymykseen, tuotiinko kuvauksissa esille esimerkiksi sitä, millä tavalla maahanmuuttajan kanssa toimitaan, vai toimitaanko maahanmuuttajien kanssa samalla tavalla kuin muidenkin palveluja käyttävien asiakkaiden kanssa.

Monikulttuurisuuspolitiikkaan liitettävään erojen politiikkaan sisältyy ajatus, että kulttuurisille ja etnisille ryhmille annettavat ryhmäsidonnaiset oikeudet kompensoivat erilaisia epätasa-arvoisia olosuhteita, joihin vähemmistöjen jäsenet joutuvat yhteiskunnassa. Esimerkiksi yleisesti hyväksytty liikuntavammaisen oikeus pysäköidä autonsa erityisesti heille varatuille paikoille on tällainen ryhmäsidonnainen oikeus samoin kuin viittomakielisen oikeus viittomakielen tulkkaukseen viranomaisen kanssa asioidessaan. Yleisesti ollaan myös sitä mieltä, että liikuntavammaisille kuuluvat samat palvelut kuin kaikille muillekin kansalaisille. Mahdollisia erityisoikeuksia ei kuitenkaan perustella heidän ryhmäjäsenyydellään vaan tietyllä vammalla, jonka kanssa eläminen vaatii erityistä julkista tukea. Monikulttuurisuuspolitiikassa maahanmuuttajilla nähdään myös olevan tällaisia erityisoikeuksia. Kyse on selkeällä tavalla yksilöille suunnatuista oikeuksista, joita jaettaessa jokaista tapausta tarkastellaan henkilökohtaisesti, vaikka kyse onkin ryhmäsidonnaisesta oikeudesta. Esimerkiksi liikuntavammaisilla on ensinnäkin oikeus saada palveluita yhtä helposti kuin muutkin kansalaiset saavat, mutta lisäksi erityisoikeus tiettyihin erityispaikkoihin. Erityisoikeuden moraalinen perustelu

on, että liikuntarajoite on moraalisesti relevantti ominaisuus, jolla liikuntarajoitteinen ryhmä eroaa enemmistöstä. Jokaisen ryhmäsidonnaisia oikeuksia puolustavan argumentin tulisi määritellä jokin moraalisesti relevantti kriteeri, jonka suhteen vähemmistön ja enemmistön jäsenet eroavat toisistaan (Räikkä 1998, 137). Erottelevan kohtelun tulee olla oikeudenmukaista, tai muuten kyse on syrjinnästä.

Voidaanko maahanmuuttajien erityisoikeuksia perustella samalla tavalla ryhmäsidonnaisilla oikeuksilla? Tai voidaanko maahanmuuttajilla nähdä olevan sellaisia tarpeita, joiden suhteen he eroavat meistä suomalaisista? Nämä ovat tutkimukseni metodologian kannalta olennaisia kysymyksiä. Maahanmuuttajat eivät ole kulttuurisesti eivätkä etnisesti yhtenäinen ryhmä. Olennaista onkin kysyä, mitkä asiat kuuluvat kulttuuriin ja mitkä eivät.

Kotouttamisohjelmat ovat osa kotouttamislain toimeenpanoa. Pakolaisia vastaanottavien kuntien on laadittava ohjelmat, jotta ne saavat valtion kunnille maksamat korvaukset pakolaisten vastaanotosta. Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava, että julkiset dokumentit voivat selittää asioita parhain päin tai ne voi olla laadittu niin, että niistä saa vain halutun tulkinnan (Kananen 2008, 81) eli tässä tapauksessa ohjelmat voi olla laadittu siten, että kunta saa varmasti valtion maksaman korvauksen. Aineiston kuvausten mukaan maahanmuuttajat itse olivat harvoin mukana ohjelmia laativissa työryhmissä kuvaamassa tarpeitaan tai esittämässä palvelutoiveitaan. Ohjelmat kuvaavatkin enemmän sen laatijoiden eli virkamiesten käsityksiä pakolaisten tai yleensä maahanmuuttajien tarpeista ja sitä, miten näihin tarpeisiin vastataan.

Tämän tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa edellä kuvattujen seikkojen lisäksi se, kuinka tarkasti kotouttamisohjelman laatijat ovat laatineet ohjelman ja kuvanneet esimerkiksi eri palveluja ja niiden tavoitteita ja toimintaperiaatteita. Lisäksi ohjelman tekstin sisältöön on voinut vaikuttaa tekstin kirjoittajan tai kirjoittajien ammatillinen viitekehys ja tietoperusta; jopa suhtautuminen maahanmuuttajiin on voinut vaikuttaa valittuun tapaan ilmaista asioita. Jos kirjoittajana on ollut sosiaalityöntekijä, on hänen ”äänensä” mahdollisesti päässyt merkittävään asemaan, tai jos kirjoittajana on ollut psykologi, ovat hänen viitekehyksensä ja painotuksensa myös todennäköisesti ohjelmissa vahvimmassa asemassa.

Tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa myös se, että ohjelmat on laadittu kunnallisiksi suunnitteluasiakirjoiksi, ja ne ovat erityyppisiä ja erilaisia asiakirjoja. Ohjelmia ei ole laadittu tutkimusta varten, eivätkä ne siten sisällä tutkimuskysymysten kannalta strukturoitua tai yhtenäistä tietoa. Tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaakin se, valitsenko erilaisista ohjelmista tutkimuskysymysten kannalta relevanttia tietoa ja kuinka tutkijana tulkitsen tuota tietoa. Tai tulkitsenko ohjelmien laatijoiden kirjoittaman tekstin samalla tavalla kuin he ovat sen tarkoittaneet. Pysin kuitenkin huomioimaan kaikki ohjelmat tasapuolisesti ja käyttämään kaikkien ohjelmien sisältämää informaatiota. Olen merkinnyt aineiston analyysissä käyttämäni lainaukset lähdemerkinnöillä.

Myös aikaisempi pitkä ja monipuolinen työkokemukseni maahanmuuttajatyöstä saattaa vaikuttaa siihen, millä tavalla tutkijana tulkitsen ohjelmia ja niiden sisältämää tietoa. Toki se on myös etu, mutta kokemukseni perusteella minulle on saattanut muodostua tietynlainen käsitys maahanmuuttajien tarpeista tai malli hyvästä ohjelmasta, mikä on ohjannut tulkintaani tai analysoitavien tietoyksiköiden valintaa ohjelmista. Olen kuitenkin tiedostanut tämän ja pyrkinyt aineistoni jäsentämisessä objektiivisuuteen.

4. MONIKULTTUURISUUS VIITEKEHYKSENÄ

4.1 Akkulturaatio, integraatio ja monikulttuurisuus

Olen valinnut tämän tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi monikulttuurisuuden ja monikulttuurisuuspolitiikan, joten aloitan tarkasteluni niillä. Lähestyn monikulttuurisuutta akkulturaation ja integraation käsitteiden kautta. Seuraavissa alaluvuissa esittelen tutkimuksia, jotka käsittelevät maahanmuuttajien integraatiota koskevaa politiikkaa ja monikulttuurisuutta maahanmuuttajien palveluissa.

Monet teoreettiset mallit ja käsitteet maahanmuuttajatutkimuksissa pohjautuvat amerikkalaisen niin sanotun Chicagon koulukunnan työhön. Teoretisoinnin taustalla oli ajatus Yhdysvalloista eri maahanmuuttajaryhmät sopeuttavana sulatusuunina. Tutkijat olettivat maahanmuuttajien sulautuvan yhteen ja muodostavan yhtenäisen amerikkalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan. Tutkimuksissa oltiin kiinnostuneita niistä vaiheista, joiden kautta lopulliseen sulautumiseen päädytään. 1960-luvun tutkimuksissa kuitenkin havaittiin, että eri ryhmät eivät näyttäneetkään sulautuvan yhdenmukaiseksi ryhmäksi, vaan muuttoliikkeen seurauksena muodostui etnisesti erilaistunut ja monikulttuurinen yhteiskunta. Tästä syntyi tutkimusperinne, jossa on oltu kiinnostuneita siitä, millä tavoin maahanmuuttajaryhmät sopeutuvat ja akkulturoituvat, mutta myös säilyttävät kulttuuriaan. (Eriksen 1993, 18–20.)

Akkulturaation klassinen määritelmä on peräisin antropologiasta. Sen mukaan akkulturaatiolla tarkoitetaan eri kulttuureja edustavien ryhmien jatkuvista ja välittömistä kontakteista aiheutuvia ilmiöitä ja tästä kontaktista seuraavia, toisen tai molempien ryhmien kulttuurissa tapahtuvia muutoksia. Akkulturaatiota voidaan pitää joko tilana tai dynaamisena prosessina, jossa on huomioitava sekä sitä edeltäviä, välittäviä ja muokkaavia että siitä seuraavia tekijöitä. Se on historiallisesti muuttuva ja se voi samanaikaisesti vaihdella kulttuurin eri osa-alueiden ja elämänalueiden osalta. Jos akkulturaatio ymmärretään tilaksi, mitataan sen astetta tai määrää tiettyä ajankohtana. Tällöin mitataan akkulturoituneen henkilön käyttäytymistä, tunteita ja asenteita. Eri akkulturaatioprosessia koskevat teoriat on jaettu karkeasti kahteen ryhmään: toinen painottaa yksiolotteista prosessia, joka päättyy kulttuurivähemmistön sulautumiseen eli assimilaatioon ja toinen painottaa kulttuuripluralismia eli monikulttuurisuutta. (Liebkind 2000, 13.)

Akkulturaation käsitettä on käytetty myös sosiologiassa, mutta siellä assimilaation käsite eli sulautuminen on ollut yleisempi. Akkulturaatio on yksi assimilaation monesta ulottuvuudesta, joka kuvaa lähinnä käyttäytymisen tasolla tapahtuvaa sulautumista valtaväestöön. Näin ollen akkulturaatio merkitsee sitä, kuinka laajasti vähemmistöryhmä on omaksunut valtaväestön kulttuurin, kuten kielen, pukeutumistyylin, taiteen, uskonnon tai urheilun. Sitä vastoin niin sanottu rakenteellinen sulautuminen merkitsee prosessia, jonka mukaan vähemmistöryhmän jäsenet sulautuvat yhteiskunnan sosiaalisiin ja poliittisiin rakenteisiin sekä poliittisiin ja kulttuurisiin organisaatioihin. Näitä kahta prosessia on pidetty tärkeimpinä, ja oletuksena on ollut, että kaikki muut sulautumisen ulottuvuudet seuraisivat automaattisesti perässä rakenteellisen sulautumisen jälkeen. Muita ulottuvuuksia akkulturaation lisäksi ovat etninen sulautuminen monikulttuuristen avioliittojen myötä, psykologinen samaistuminen yksinomaan valtaväestöön, vähemmistöön liittyvien ennakkoluulojen häviäminen ja valtakonfliktin häviäminen vähemmistön ja valtaväestön välillä. (Liebkind, Mannila, Jasinskaja-Lahti, Jaakkola, Kyntäjä ja Reuter 2004, 47 ja Gordon 1964, 60–63.)

Viimeaikaiset tutkimukset painottavat enenevässä määrin kulttuuripluralismia eli monikulttuurisuutta integraatiopolitiikan tavoitteena. Tällöin integraatio nähdään selkeästi kaksiulotteisena, jolloin etniset ryhmät säilyttävät perinteistä kulttuuriaan, mutta myös enemmistökulttuuri muuttuu ja sopeutuu monikulttuurisuuteen. Integraation käsitteellä taasen on tarkoitettu sellaista suhdetta maahanmuuttajien ja valtaväestön kesken, jossa maahanmuuttajat ovat täysivaltaisia jäseniä yhteiskunnan eri areenoilla. Tosin integraatiota voidaan tarkastella joko kokonaisuuden tai osien kannalta. Jos sitä tarkastellaan järjestelmän ominaisuutena, siihen sisältyy normatiivisia oletuksia. Yhteiskunta integroi jäsenensä keskeisten instituutioidensa, kuten työn ja koulutuksen kautta. Sen keskeisiin toimintoihin osallistuminen uusintaa arvomaailmaa ja ylläpitää integraatiota vahvistamalla jäsentensä koheesion tunnetta. Maahanmuuttajien yhteiskunnallista integraatiota voidaan ajatella prosessina, jossa maahanmuuttajasta tulee sisäpiiriläinen uudessa yhteiskunnassa. Prosessissa maahanmuuttajan suhde uuteen yhteiskuntaan muotoutuu uudelleen. Kysymyksessä on jäsenyys, kansalaisuus ja kuuluminen erilaiseen yhteiskuntaan kuin se, johon maahanmuuttajat ovat aikaisemmin tottuneet. Maahanmuuttajien osallisuus yhteiskunnalliseen elämään ja asuinmaan systeemimaailman hyväksyntä ovat ratkaisevia integraation kannalta. Integraatiossa, sen

ideaalisessa luonteessa on osallisuuden lisäksi kysymys yhteenkuuluvuudesta ja tyytyväisyydestä. Osallistuminen sosiaaliseen elämään kuvastaa kykyä huomioida sosiaalista todellisuutta ja toisaalta tulla huomioituksi yhteisössä, jossa toimii.

Enemmistö- ja vähemmistökulttuurien molemminpuoliset vaikutukset ovat monikulttuurisen yhteiskunnan perusta, mikä synnyttää sen pysyvyyden ja solidaarisuuden, ei yhdennäköisyyttä vaan monimuotoisuutta. Pysyvyys, joka pohjautuu monimuotoisuuteen, tulee taata lailla ja huomioida yhteiskunnan instituutioissa. Kuitenkin niin kauan, kuin yhteiskunta on monokulttuurinen eikä kykene muuttumaan, kulttuuriset yhteentörmäykset maahanmuuttajien ja viranomaisten välillä eivät ole vältettävissä. (Kamali 1997, 19, 56–61 ja 184–185.)

Monikulttuurisuudesta alettiin Suomessa puhua 1990-luvun alussa, kun ennakoitiin maahanmuuttajien määrän lisääntymistä. Käsitteellä on suomalaissessa keskustelussa tarkoitettu sekä erilaisten ihmisten ja ryhmien elämistä samassa tilassa ja ajassa että moninaisia yhteiskuntaa ja erilaisten ryhmien välistä yhteiseloä koskevia näkemyksiä ja politiikkaa. Monikulttuurisuus on nähty sellaisen maan ominaisuutena, jossa asuu ihmisiä monesta kulttuurista, ja monikulttuurisuus on liitetty ennen kaikkea maahanmuuttoon, ei esimerkiksi siihen, että maassa on jo entisestään asunut perinteisiä vähemmistöjä. Monikulttuurinen yhteiskunta voidaan siis nähdä kahdella tasolla. Yhteiskuntaa voidaan pitää monikulttuurisena, jos maahanmuuttajayhteisöillä ja niiden kulttuureilla on oikeus olla olemassa, vaikka ne eivät nauti tasa-arvoisia oikeuksia ja arvostusta. Toisaalta monikulttuurisuus voidaan nähdä sellaisen yhteiskunnan ominaisuutena, jossa maahanmuuttajaryhmien oikeus omaan kulttuuriin tunnustetaan samalla kun ryhmät ovat tasa-arvoisen kansalaisuuden piirissä. Jälkimmäisessä tapauksessa monikulttuurisuus ei seuraa maahanmuuttajien läsnäolosta sinänsä, vaan sillä tarkoitetaan kulttuurisia eroja arvostavaa ja tukevaa politiikkaa. (Lepola 2000, 203, 207.)

Hallin (2003, 233) mukaan monikulttuurisuuden käsite ei ole selkeä, mutta hän toteaa seuraavasti:

”Koska meillä ei kuitenkaan ole selkeämpää käsitettä, joiden avulla voisimme ajatella puheena olevaa ongelmaa, emme voi kuin edelleenkin käyttää ja tutkiskella tätä termiä.”

On hyödyllistä erottaa toisistaan käsitteet *monikulttuurinen* ja *monikulttuurisuus* (englanniksi *multicultural* ja *multiculturalism*). Sana *monikulttuurinen* on adjektiivi ja se kuvaa niitä sosiaalisia piirteitä ja hallinnon pulmia, joita kohdataan kaikissa yhteiskunnissa, joissa erilaiset kulttuuriset yhteisöt elävät yhdessä ja pyrkivät rakentamaan yhteistä elämää samalla kun ne säilyttävät aineksia alkuperäisestä identiteetistään. *Monikulttuurisuus* taasen on substantiivi. Se viittaa niihin strategioihin ja menettelytapoihin, joita käytetään monikulttuuristen yhteiskuntien esiin nostamien, moninaisuutta ja monimuotoisuutta koskevien kysymysten hallinnassa. Sanaa käytetään tavallisesti yksikössä osoittamaan selväpiirteistä filosofiaa tai oppia, joka tukee monikulttuurisia strategioita. *Monikulttuurinen* on lähtökohtaisesti monikollinen termi. On esimerkiksi monenlaisia monikulttuurisia yhteiskuntia, kuten Yhdysvallat, Kanada, Iso-Britannia, Ranska, Uusi-Seelanti, Indonesia tai Etelä-Afrikka. Ne ovat monikulttuurisia hyvin eri tavoin, mutta kaikkia niitä yhdistää yksi piirre: ne ovat määritelmän mukaan kulttuurisesti heterogeenisiä.

Millaista sitten on monikulttuurisuus integraatiopolitiikkana? Termi *monikulttuurisuus* kuvaa joukkoa erilaisia strategioita ja prosesseja, jotka ovat kaikkialla keskeneräisiä. Aivan samoin kuin on erilaisia yhteiskuntia, on myös olemassa keskenään hyvin erilaisia monikulttuurisuuksia. Konservatiivinen monikulttuurisuus pyrkii esimerkiksi erilaisten vähemmistöjen sulautumiseen enemmistöjen perinteisiin ja tapoihin. Liberaali monikulttuurisuus taasen pyrkii integroimaan erilaiset kulttuuriset ryhmät mahdollisimman pian valtavirtaan, jota edustaa universaali, yksilöllinen kansalaisuus ja joka sietää vain yksityisesti tiettyjä kulttuurisia käytäntöjä. Pluralistinen monikulttuurisuus myöntää muodollisesti, että ryhmien välillä on kulttuurisia eroja, ja suo eri yhteisöille erilaisia ryhmäoikeuksia osana yhteistä tai kommunitaarista järjestystä. Monikulttuurisen politiikan logiikan ääriviivat muodostuvat toisaalta partikulaarisen (erityisen) ja universaalien (yleisen) samoin kuin vapauden ja tasa-arvon ja eron suhteiden järjestämisestä radikaalisti uudelleen. (Hall 2003, 233–235, 275.)

Erojen tunnustaminen on oleellinen osa monikulttuurisuuspolitiikkaa, ja autenttisuuden ihanne kuuluu osaksi eron politiikkaa, joka on kehittynyt rinnan ihmisen universaaleja piirteitä korostavan politiikan kanssa. Kansalaisten tasa-arvoiseen kunnioittamiseen perustuva universaaliuden politiikka on yleisesti hyväksytty periaate. Tosin tulkinnat siitä, mitä kansalaisten oikeuksiin kuuluu, vaihtelevat kärjistetysti pelkästä äänioikeudesta tietyn sosioekonomisen perusturvan takaamiseen ja jyrkkien

luokkaerojen syntyminen estämiseen tällä tavalla. Universaaliuden politiikassa kaikki ihmiset ovat kunnioituksen arvoisia, omaavat tietynlaisen aseman rationaalisina toimijoina ja pystyvät ohjaamaan elämäänsä tiettyjen periaatteiden pohjalta. Tämä näkemys on yhteneväinen autenttisuuden ihanteen kanssa. Arvokasta ihmisessä on jonkinlainen universaali ja inhimillinen voimavara, jonka kaikki yksilöt jakavat, ja tältä pohjalta he ansaitsevat tietynlaista kohtelua ja kunnioitusta. Monimuotoisuus tai erilaisuus kuuluu olennaisena osana autenttisuuskulttuuriin.

Sekä universaaliuden politiikka että eron politiikka perustuvat tasa-arvon periaatteelle, mutta niiden yhtäaikainen tarkasteleminen näyttää johtavan konfliktiin. Universaalien sosiaalipolitiikan vaatimus tasa-arvoisuuden kunnioittamisesta edellyttää meidän näkevän ihmiset samanlaisina, jolloin emme huomaa erilaisuutta. Keskeistä on keskittyä siihen, mikä kaikissa on yhteistä. Sen sijaan eron politiikkaan perustava ajattelutapa ohjaa meitä huomioimaan ja jopa tukemaan tietynlaisia eroja. Ensimmäisessä lähestymistavassa rakennetaan sen varaan, mikä on samanlaista, ja jälkimmäisessä tukeudutaan erilaisuuteen. Ensimmäinen periaate näyttää toisen periaatteen perustalta johtavan yhtenäistävään muottiin. Mikäli tämä muotti olisi neutraali ”jokamiehen ja -naisen muotti” yhtä lailla kaikkia kulttuureja kohtaan, ongelmaa ei olisi. (Taylor 1995, 134–235.)

Hyvinvointikehyksessä ihmisten väliset erot rakentuvat negatiivisesti keskinäisen hierarkiarakenteen kautta. Erot ovat mahdollista eriarvoisuutta, puutteita olosuhteissa tai vajeita tarpeentyydytyksessä. Kulttuurisessa kehyksessä ero on toivottu tila, individualistisen unelman täyttymys tai sitten etnistä erilaisuutta ja omintakeista elämäntyyliä, jonka monimuotoisuutta ja erilaisuutta täytyy tukea ja kehittää. Hyvinvointikehyksen näkökulmasta toiset ihmiset asuvat huonommin kuin toiset, toisten ravintotottumukset ovat epäterveellisempiä kuin toisten tai lasten kasvatustottumukset ovat erilaisia kuin toisten. Kulttuurisessa kehyksessä taasen ihmiset toteuttavat yksilöllisen vapautensa turvin elämäntyyliään esimerkiksi asumalla eri tavalla, syömällä erilaista ruokaa tai kasvattamalla lapsiaan toisin kuin muut. (Julkunen 1993, 262–264.)

Postmodernissa yksilöllisiä elämäntyyliä koskevassa keskustelussa hyvinvointivaltion ideaalitason tavoitteet ja sen ihmiskuva ovat alkaneet näyttää jopa vallan välineiltä. Kulttuurisessa diskurssissa hyvinvointivaltion interventiot maahanmuuttajien eroja

vilisevään elämäntyyliin näyttävät assimilatorisilta toimilta, joilla etninen erilaisuus tasapäistetään sosiaalivaltion normeihin. (Forsander 2002, 17.) Länsimaiseen kulttuuriin syvälle juurtunutta autenttisuuden ihanteen korostamista ei kuitenkaan tarvitse nähdä ristiriitaisena perinteisemmin korostetun universaaliuden etiikan ja autonomian kanssa. Eron politiikka nousee universaaliuden politiikasta uutena ymmärryksenä ihmisen sosiaalisesta osasta, mikä muuttaa radikaalisti käsityksemme kyseisestä vanhasta periaatteesta.

”The politics of difference grows organically out of the politics of universal dignity through one of those shifts with which we are long familiar, where a new understanding of the human social condition imparts a radically new meaning to an old principle.” (Taylor 1995, 234.)

Nykyisten kansallisvaltioiden politiikat törmäävät uudenlaiseen haasteeseen, jonka mukaan niiden olisi vastattava useilla eri yhteiskunnan tasoilla nouseviin tunnustusvaatimuksiin tai -kamppailuihin. Niiden tärkeimpänä motiivina voi pitää oletusta kaikille kuuluvasta yhtäläisestä ihmisarvosta. Sääty-yhteiskunnan romahtamisen jälkeen kehittynyt universaaliuden politiikka rakentuu käsitykselle kaikkien ihmisten yhtäläisestä arvosta ja uskosta siihen, ettei kenelläkään ole luonnostaan esimerkiksi sukupuolensa tai syntyperänsä antamaa oikeutta käyttää pakottavaa voimaa toista kohtaan. Moderni identiteetti on siis luonteeltaan poliittinen ja alituudessa muutoksen tilassa. Sitä ei ole peritty, eikä se ole jonkin valmiin hierarkian tai luonnollisen tosiasian automaattisesti määräämä. Identiteetit rakentuvat dialogisesti ympäristömme kautta. Tärkeimpiä tässä dialogissa ovat perheemme ja ystäväpiirimme, mutta myös laajempi yhteiskunnallinen konteksti. Fenomenologisesta näkökulmasta erityisesti dialogisesti rakentuvan identiteetin koettu arvokkuus tai arvottomuus riippuu tunnustetuksi tulemisesta. Toisinaan hyväksymme mielihyvin meille annetut luokittelut, kun taas toisia luokitteluja vastaan kamppailemme. Identiteetin rakentumisen näkökulmasta vääränlaisessa tunnustamisessa on kyse valheellisen, rajoittuneen, nöyryyttävän, halventavan tai halveksivan asenteen heijastamisesta ihmiseen tai ryhmään.

”The thesis is that our identity is partly shaped by recognition or its absence, often by misrecognition of others, and so a person or a group of people can suffer real damage, real distortion, if the people or society around them mirror back a confining or demeaning or contemptible picture of themselves.” (Taylor 1995, 225.)

Monikulttuurisessa yhteiskunnassa oikeudenmukaisuus ei voi perustua pelkästään universaaleille ihmisoikeuksille, koska kaikkien lähtökohdat eivät ole tasa-arvoiset. Esimerkiksi sananvapaus ei kerro, millä kielellä voi tulla ymmärretyksi julkisissa

virastoissa, tai oppimisen oikeus ei kerro vasta Suomeen muuttaneen somalilapsen yhdenvertaisista oppimisen mahdollisuuksista. Yhdenvertaisuus vaatii valtakulttuuria mukautumaan vähemmistöryhmien tarpeisiin. Maahanmuuttajilta on toisaalta reilua odottaa integroitumista vallitsevan yhteiskunnan olosuhteisiin, mutta heidän kulttuurisuutensa ja juurensa täytyy ottaa huomioon. Voidaan ajatella, että kotouttamisohjelmilla varmistetaan, että valtakulttuuri ja maahanmuuttajat vastaanottava yhteisö, eli kunta, on vieraanvarainen uusille tulijoille ja näiden tavalle ilmaista etnistä erilaisuuttaan. Sekä yksilön universaalit tarpeet ja oikeudet että yksilön spesifit kulttuuriin liittyvät oikeudet tulisi ottaa huomioon. Näillä argumenteilla voidaan puolustaa sellaisten ryhmien erityisoikeuksia, joiden kulttuuria enemmistö uhkaa. Ne erityisoikeudet, jotka ovat hyväksyttäviä, ovat luonnollisesti kulttuuria suojaavia. (Kymlicka 1995, 96.)

Kotouttamisen näkökulmasta keskeinen on kysymys siitä, miten pidetään huolta valtakulttuurin edellytyksistä osoittaa vieraanvaraisuutta erilaisia vähemmistöjä kohtaan. Integraatio on kaksisuuntainen prosessi, jossa myös kulttuurin valtavirta joutuu sopeutumaan uuteen ja erilaiseen. Maahanmuuttajilta voidaan vaatia uuden äidinkielen oppimista, mutta tämä ei saa tarkoittaa oman kulttuuriperinnön tai oman äidinkielen hylkäämistä. Sellainen politiikka, jossa maahanmuuttajista pyritään tekemään yksikielisiä ilman oman kulttuuriperinnön vaalimisen mahdollisuutta, aiheuttaa sekä turhaa kärsimystä että hukkaa niitä resursseja, joita kulttuurinen pluralismi ja erilaiset etniset yhteydet voivat globaalissa taloudessa kamppailevalla yhteiskunnalle tarjota. (Kymlicka 1995, 97–99.)

4.2 Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa koskevia tutkimuksia

Kaija Matinheikki-Kokko (1992a ja 1992b) on tehnyt kaksi pakolaisten vastaanottoa ja hyvinvoinnin turvaamista Suomessa koskevaa tutkimusta. Ensimmäisessä tutkimuksessaan ”Pakolaisten vastaanotto ja hyvinvoinnin turvaaminen Suomessa” hän tarkasteli pakolaisten vastaanottoviranomaisten julkaisujen analyysin kautta sitä, kuinka pakolaisten hyvinvointia on Suomessa pyritty edistämään. Toisessa, kyselyaineistoon perustuvassa tutkimuksessaan ”Pakolaiset kunnassa: kenen ehdoilla?” hän käsitteli kunnan eri ammattiryhmien toimintasääntöjen etnistä joustavuutta pakolaisten hyvinvoinnin turvaamisessa. Hän päätyi arvioimaan, että 1980-luvulla Suomessa luotu

pakolaisten vastaanottopolitiikka oli periaatteiltaan sekä universaalista että selektiivistä. Selektiivisen politiikan tunnusmerkkejä olivat pakolaisten tai vähemmistöjen tarpeiden erilaisuuden esiin nostaminen ja tarpeita vastaavien erityisten tukitoimien ja vaihtoehtoisten palvelumallien tarpeellisuuden korostaminen. Universaali politiikka puolestaan korosti ihmisten perustarpeiden samankaltaisuutta ja sosiaalipolitiikan merkitystä tasa-arvoisuutta lisäävänä ja yhteisistä perusarvoista lähtevänä toimintana.

Pakolaisten vastaanottopalvelujen periaatteellisena tavoitteena oli luoda pakolaisille kantäväestöön nähden tasavertaiset mahdollisuudet, oikeudet ja velvollisuudet, mutta sen lisäksi heille haluttiin turvata mahdollisuus säilyttää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä mahdollisuus vaikuttaa omaa hyvinvointiaan koskeviin ratkaisuihin. Pakolaisten vastaanoton käytännön toteuttamismuodot eivät kuitenkaan kaikilta osin luoneet edellytyksiä huomioida tarpeiden kulttuurisidonnaisuutta. Vastaanottopolitiikan keinoina oli opettaa pakolaiset nopeasti käyttämään peruspalveluja ja vastaavasti opettaa työntekijät palvelemaan pakolaisia ja tunnistamaan heidän erityistarpeensa. Nopean integraation pyrkimykselle ei kuitenkaan löytynyt perusteita pakolaisten hyvinvointia koskevista tutkimuksista, ja tutkija piti lähtökohtaa virheellisenä. Tutkija toteaa seuraavasti:

”pakolaisten (sekä yleensä vähemmistöjen) hyvinvointi voidaan turvata yksinomaan suomalaisille tarkoitettujen peruspalvelujen avulla ottamatta myöhemmin huomioon pakolaisten olemassaoloa, kielitaidon vaihtelua ja sosiokulttuurisia erityistarpeita inhimillisesti ja sosiaalipoliittisesti virheellisenä.” (Matinheikki-Kokko 1992a, 126–127.)

Massad Kamali (1997) on tehnyt Ruotsin pakolaisten vastaanottopolitiikkaa koskevan tutkimuksen ”Svenskt kommunalt flyktingmottagande”. Hän analysoi 95 Euroopan ulkopuolelta Ruotsiin muuttaneen, sosiaaliviranomaisten asiakkaana yli kolme vuotta maahanmuuton jälkeen olleen maahanmuuttajan asiakasdokumentteja sisällönanalyysin avulla. Hän teki asiakasdokumenteista tilastollisen analyysin sekä haastatteli työntekijöitä. Tutkimuksen johtopäätös oli, että sosiaaliviranomaiset toimivat ”sopeuttavina” ja ”normaalistavina” viranomaisina omista kulttuurisista ja organisatorisista lähtökohdistaan käsin. Toisenlainen kulttuurinen käyttäytyminen määriteltiin sosiaalisesti ongelmaksi. Monokulttuurinen viranomaistyö ja sosiaalietuudet asiakkaistivat maahanmuuttajat pitkäaikaisiin asiakassuhteisiin sekä aiheuttivat anomiaa ja negatiivista integraatiota ”systemiin”. (Kamali 1997, 138–142)

Abdul M. Kadhim (2000) taasen teki Ruotsin kunnallisen pakolaisten vastaanottopolitiikan toimeenpanoa koskevan tutkimuksen. Hän haastatteli eri viranomaisia sekä analysoi virallisia dokumentteja, kirjoituksia, tilastollisia raportteja ja toimintakertomuksia. Hänen johtopäätöksensä oli, että paikallisen tason maahanmuuttajapolitiikassa oli liian paljon toimijoita, siltä puuttui selvä poliittinen tavoite ja sillä oli matala prioriteetti paikallisessa politiikassa. Työnjako ja vastuu puuttuivat. Pakolaisten vastaanoton resurssit vaihtelivat ja muuttuivat, ja samoin pakolaisten vastaanotto-organisaatiot muuttuivat toistuvasti. Muutokset olivat tuoneet lyhyen ajan suunnitteluun organisatorisen turbulenssin. Pakolaisilla itsellään oli heikko positio, rajalliset resurssit ja vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa paikallisen pakolaispolitiikan kehitykseen, pakolaisorganisaatioon ja pakolaisten vastaanottoon kokonaisuutena. Yleinen suuntaus suurimmassa osassa kuntia oli ollut, että maahanmuuttoasiat oli sijoitettu sosiaalityön sektorille. Yleinen asenne oli määritellyt pakolaiset ja maahanmuuttajat sosiaalisesti ja kulttuurisesti vammaisiksi ja vaatinut normalisaation ja ruotsalaiseen yhteiskuntaan integroitumiseen tähtääviä toimenpiteitä. Varsinainen pakolaisten alkuvaiheen vastaanotto oli onnistuneesti organisoitu ja se oli toiminut hyvin. Yhteistyössä yleisten palvelujen kanssa oli ollut vaikeuksia, samoin ruotsin kielen opetuksessa. Myös yhteistyössä pakolaisten vastaanoton ja työvoimatoimistojen välillä oli ollut suuria vaikeuksia. Pakolaisten integraation kannalta merkittävä ongelma oli ollut se, että kolmansista maista ja jopa Itä-Euroopasta saadut korkeakoulu- ja yliopistotodistukset olivat arvottomia. Pakolaiset ja pakolaisten organisaatiot eivät voineet vaikuttaa vastaanottoon. Paikallinen maahanmuuttajapolitiikka oli marginalisoitunut ja samalla sen sopiva, merkityksellinen ja tehokas toimeenpano oli estynyt. (Kadhim 2000, 103–107.)

Agneta Hedblom (2004) teki Ruotsissa neljä integraatiopolitiikkaa koskevaa tapaustutkimusta Malmön eri kaupunginosista. Tutkimuksissa haastateltiin 12–16 maahanmuuttajanaista ja -miestä sekä kolmea–neljää työ- ja koulutuskeskuksen sosiaalishteeriä ja kuutta etuuskäsittelijää. Lisäksi analysoitiin neljän toimiston erilaisia dokumentteja, kuten toimistojen toimintasuunnitelmia ja -ohjelmia, asiakkaiden asiakirjoja, vuosiraportteja, osaraportteja ja muistioita. Tutkimuksen johtopäätös oli, että Ruotsin integraatiopolitiikka perustui ”työlinjaan” ja se suuntautui työelämään. Se oli paikallisesti erilainen jopa samassa kaupungissa riippuen siitä, mikä erottelumuoto ohjasi etuuskäsittelyä, ja tarjosi erilaisia ehtoja hakijalle. Prosessi saattoi joko vahvistaa tai heikentää henkilön mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille. Stereotyyppiset

käsitykset vahvistivat naisten, erityisesti musliminaisten marginalisaatiota. Lisäksi havaittiin, että pragmaattinen erottelutapa jakaa yksilöllisiä resursseja tuki kaikkein eniten inklusiota työelämään.

4.3 Monikulttuurisuus palvelujen toimintaperiaatteena

Monikulttuurisuuden toteutuminen maahanmuuttajien kotouttamisessa vaatii monikulttuurisuuden huomioimista myös julkisissa palveluissa. Keinona vastata monikulttuurisuuden tuomaan haasteeseen on pidetty monikulttuuristen taitojen, valmiuksien ja työmenetelmien omaksumista erityisesti koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työhallinnon palveluissa (Lepola 2000, 209, myös Huttunen 2002 ja Barzoo 2006). Tutkimuksissa tästä osaamisvaatimuksesta tai valmiudesta on käytetty useita erilaisia käsitteitä. Hammar-Suutari (2006, 9) on käyttänyt käsitettä *kulttuurien välinen kompetenssi* tutkimuksessaan ”Kulttuurien välinen viranomaistyö”. Sillä hän on tarkoittanut kokonaisuutta, joka koostuu neljästä eri ulottuvuudesta: asenteista, tietoisuudesta, taidoista ja toiminnasta.

Sosiaalityössä on käytetty käsitteitä *monikulttuurinen* (engl. *multicultural*) tai *kulttuurienvälinen* (engl. *cross-cultural, inter-cultural*) sosiaalityö. Näillä käsitteillä on tarkoitettu sellaista sosiaalityön käytäntöä, jossa sosiaalityöntekijä omassa maassaan työskentelee eri kulttuuria edustavien maahanmuuttajien tai etnisten vähemmistöjen kanssa ja huomioi kulttuurisen moninaisuuden sekä kulttuurienvälisen kommunikaation ja ymmärryksen. Kulttuurisesti tarkoituksenmukaiset työskentelymenetelmät auttavat sosiaalityöntekijää ymmärtämään paremmin, miksi asiakkaat toisaalta sitoutuvat työskentelyyn ja hyväksyvät tarjolla olevan avun tai toisaalta hylkäävät sen. Jotta sosiaalityö olisi sisällöllisesti ja menetelmällisesti monikulttuurista, se edellyttää kulttuurista tietoisuutta eroista, joustavia vuorovaikutustaitoja sekä valtasuhteiden ja asiakkaita koskevan vähemmistönäkökulman ymmärtämistä. Merja Anis (2008) tutki lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden vuorovaikutusta väitöskirjatutkimuksessaan ”Sosiaalityö ja maahanmuuttajat. Lastensuojelun ammattilaisten ja asiakkaiden vuorovaikutus ja tulkinnat”. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, mitä maahanmuuttajia koskevat erityiskysymykset suomalaisessa lastensuojelun sosiaalityössä olivat ja miten näitä kysymyksiä lastensuojelussa käsiteltiin. Erityiskysymyksiä olivat kieleen, kulttuuriin ja valta-yhteiskunnan toimintaan liittyvät

ymmärtämisvaikeudet, kokemukset arkipäivän rasismista sekä perheen ja yhteisön merkittävä, osin ristiriitainen rooli. Tutkimuksessa tyypittyi kuusi erilaista lähestymistapaa, jotka olivat vieraannuttava, sopeuttava, tasa-arvoistava, kulttuuritietoinen, rasमितietoinen ja osallistava sosiaalityö. (Anis 2008, 40, 85 ja 99.)

Psykiatrisessa hoitotyössä on käytetty käsitteitä transnationaalinen osaaminen ja hoitotieteessä käsitteitä kulttuurinen kompetenssi, etninen hoitotyö tai kulttuurinen hoito (Sainola-Rodriguez 2009, 46). Kirsti Sainola-Rodriguez (2009, 217–218) tutki henkilökunnan osaamista arvioivassa väitöskirjatutkimuksessaan ”Transnationaalinen osaaminen – uusi terveydenhuoltohenkilöstön osaamisvaatimus” kulttuurisen tarpeenmäärittelymallin mukaisten osa-alueiden huomioimista potilasasiakirjoissa ja transnationaalisen osaamisen viitekehystä. Tutkimuksessa kävi ilmi, että perusterveydenhuollossa maahanmuuttajien masennuksen ja maahanmuuton jälkeisten tapahtumien mielenterveysvaikutusten tunnistaminen oli puutteellista, terapiatyöskentely oli osalle maahanmuuttajista vierasta, hoitohenkilöstö toi esiin hoitoon ja viestintään liittyviä väärinkäsityksiä, kieli- ja ymmärtämisongelmia esiintyi, hoitohenkilöstö yliarvioi potilaiden hoitotyötyväisyyttä ja tulevaisuuden hoitoluottamusta ja aliarvioi maahanmuuttajien sitoutumista lääkehoitoon, eikä yhteistä näkemystä hoidon tarpeesta aina löytynyt.

Järvinen (2003) totesi etnografiseen kenttätyöhön perustuvassa tutkimuksessaan ”Ammatillisen maahanmuuttotyön kulttuuri. Erilaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon jäsenyksissä” maahanmuuttajien kanssa työskentelevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiauttajien joutuvan kohtaamaan uudenlaisessa kontekstissa kysymyksiä siitä, minkälaista apua ihmiset tarvitsevat, kuka sen määrittää ja miten näihin tarpeisiin voidaan vastata ammatillisesti. Keskeistä on sen huomioiminen, miten asiakkaan tai potilaan ja työntekijän erilainen kulttuuritausta vaikuttaa ammattityöhön. (Järvinen 2003, 159–160.)

Kamalin (1997, 176) tutkimuksen ”Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden” tulos oli, että sosiaaliviranomaiset toimivat sopeuttavina ja normalistavina viranomaisina omista kulttuurisista ja organisatorisista lähtökohdistaan käsin, ja toisenlainen kulttuurinen käyttäytyminen määriteltiin sosiaalisiksi ongelmaksi. Samantyyppiseen tutkimustulokseen päätyi myös Anis (2008, 89) tutkimuksessaan ”Sosiaalityö ja maahanmuuttajat”. Hän toteaa, että

”[m]aahanmuuttajat saavat sosiaalityön asiakkaina usein myös sopeutujan ja ’suomalaisuutta oppivan erilaisen’ identiteetin. Sosiaalityössä kotoutumisen käsitteellä tarkoitetaan käytännössä usein juuri tätä, vaikka kotoutuminen periaatteessa sisältää myös maahanmuuttajan ’oman kulttuurin’ säilyttämisen tavoitteena”. (Anis 2008, 89.)

Kamali (2002) päätyi myös tutkimuksessaan ”Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarnas och klientens kulturella bakgrund” tulokseen, että toisenlainen kulttuurinen käyttäytyminen määriteltiin sosiaalisesti ongelmaksi ja että monokulttuurinen viranomaistyö ja sosiaalietuudet asiakkaistivat maahanmuuttajat pitkäaikaisiin asiakassuhteisiin ja aiheuttivat anomiaa ja negatiivista integraatiota ”systeemiin”. Lisäksi osoittautui, että maahanmuuttajavaltaisilla asuinalueilla työskentelevät maahanmuuttajataustaiset työntekijät olivat kulttuuritietoisempia, ymmärsivät maahanmuuttaja-asiakkaita paremmin ja tekivät siksi tehokkaampaa sosiaalityötä maahanmuuttaja-asiakkaiden parissa. Maahanmuuttajataustaisen sosiaalisuhteen ”kulttuurikompetenssin” korostaminen saattoi kuitenkin johtaa riskiin, että se marginalisoi työntekijän ja teki hänelle mahdolliseksi vain työn maahanmuuttajien parissa antamassa maahanmuuttaja-asiakkaille marginalisoitunutta sosiaalityötä. Maahanmuuttajataustaiset sosiaalisuhteet itse korostivat ammatillista osaamistaan enemmän kuin kulttuurista kompetenssiaan. Heillä oli enemmän ambiitiota auttaa asiakkaitaan itseapuun ja itsenäisyyteen, ja he myös näkivät selkeämmin sosiaalityön kontrollitehtävän. Asiakkaille ei välttämättä ollut merkityksellistä sosiaalityöntekijän kulttuurikompetenssi vaan se, millä tavalla sosiaalitoimisto käsitteli heidän asiansa. Tutkimus ei siis tukenut sitä oletusta, että asiakkaan ja työntekijän etninen yhteensopivuus lisäisi asiakkaiden myönteisiä kokemuksia. (Kamali 2002, 136–146.)

Ruotsissa sosiaalityöntekijöille tehdyssä haastattelututkimuksessa⁵ tuli myös esille, että rasismista ja diskriminaatiosta ei keskusteltu organisaatiossa, vaikka sitä nähtiin esiintyvän. Tutkimuksen mukaan sosiaalityö oli luonteeltaan assimiloivaa. Joidenkin työntekijöiden diskursseista tuli esiin rasmin esiintyminen. Haastateltu muslimitaustainen naissosiaalityöntekijä esimerkiksi koki, että oli raskasta olla musliminainen Ruotsissa, koska kaikkia ominaisuuksia peilataan pukeutumisen perusteella uskoon. Kulttuurilla selitettiin asiakkaiden erilaisia ongelmia ja

⁵ Tutkimus oli kvalitatiivinen aineistotriangulaatio, joka muodostui kahdesta eri haastattelusta. Ensimmäinen sisälsi kymmenen ruotsalaisen ja kahden maahanmuuttajataustaisen sosiaalityöntekijän puolistrukturoidut haastattelut ja toisessa haastateltiin kuutta naista ja kolme miestä Tukholmasta, Östersundomista ja Malmöstä.

elämäntilanteita, kuten esimerkiksi sitä, että asiakkaat asuivat marginalisoiduilla ja stigmatisoiduilla alueilla. Haastateltujen näkemyksen mukaan ruotsalaisen yhteiskunnan eri sektorit eivät olleet avoinna kaikille, vaan ehdot riippuivat etnisestä taustasta, kansallisuudesta, uskonnosta, sukupuolesta, luokasta, iästä, toimintakyvystä, seksuaalisuudesta ja niin edelleen. Myös tässä tutkimuksena ratkaisuna ongelmaan nähtiin koulutus ja tieto eri kulttuureista. (Barzoo 2006, 286–287.)

Myös Suomessa on tutkittu maahanmuuttajien saamia palveluja ja niiden laatua. Tutkimuksia ovat tehneet muun muassa jo aikaisemmin esitelty Matinheikki-Kokko (1992b: Pakolaiset kunnassa: kenen ehdoilla?); Takala (1994: Inkerinsuomalaiset paluumuuttajina); Taavela (1999: Maahanmuuttajien palvelujen laatu Suomen perusterveydenhuollossa) sekä Pohjanpää, Seppo ja Nieminen (2003: Maahanmuuttajien elinolot: venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamilaisten elämää Suomessa).

Rauta (2005) on tehnyt Suomessa selvityksen maahanmuuttajien saamista mielenterveyspalveluista. Hän päätyi selvityksessään johtopäätökseen, jonka mukaan maahanmuuttajien tasavertainen mahdollisuus saada kulttuurisesti ja sensitiivisesti laadukasta hoitoa ja tukea mielenterveysongelmiinsa ei toteutunut. Maahanmuuttajilla oli monien eri syiden perusteella vaikeuksia saada apua mielenterveysongelmiinsa. Kyseessä oli hyvin monitahoinen ongelmakenttä, eikä se liittynyt pelkästään palvelujärjestelmään tai yhteen yksittäiseen tekijään. Haastattelujen pohjalta kertyneet havainnot olivat keskenään yhdensuuntaisia ja ne tukivat muun muassa Australiassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa tehtyjä havaintoja. Maahanmuuttajat, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon työntekijät eivät olleet tietoisia maahanmuuttajapalveluista tai siitä, mitä tukipalveluja maahanmuuttajapalveluissa oli saatavilla. Konkreettisenä esimerkkinä oli tulkkipalvelujen käyttö. Myös kulttuurista kompetenssia kaivattiin kaikilla eri tahoilla. (Rauta 2005, 77–78.)

Peltola ja Metso (2008) tutkivat maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukemista Helsingissä. Tutkimuksessa⁶ jäsenyi kaksi pääteemaa: asiakastyön yleiset haasteet sekä asiakkaiden tarpeet ja palvelujen toimivuus. Asiakastyön haasteena nousi

⁶ Tutkimusta varten haastateltiin Helsingin kaupungin sosiaaliviraston, Helsingin työvoimatoimiston, Helsingin työvoiman palvelukeskuksen sekä joidenkin Helsingissä toimivien järjestöjen johtajia ja työntekijöitä.

esille yhdenvertaisuuden toteutuminen nimenomaan peruspalveluissa silloin, kun palveluissa suhtauduttiin kielteisesti maahanmuuttajaan, asiakkaana olevan maahanmuuttajan kielitaito oli heikko tai työntekijän ja asiakkaan välistä kommunikaatiota heikensivät kulttuurierot ja asiakkaalle vieras palvelujärjestelmä.

Tutkijat toteavat seuraavaa:

”Peruspalvelut on nimensä mukaan tarkoitettu kaikille, jolloin keskeinen kysymys ei ole, osaavatko maahanmuuttajat käyttää peruspalveluja, vaan osataanko peruspalveluissa palvella myös maahanmuuttajia”.

Tutkimuksessa haastatellut työntekijät pitivätkin maahanmuuttajatyössä maahanmuuttajien hyväksymistä tunnetasolla huomattavasti tärkeämpänä kuin esimerkiksi täydennyskoulutuksen avulla lisättäviä tiedollisia taitoja. Tutkimustuloksia maahanmuuttajien kokemuksista sosiaali- ja työvoimatoimistojen palveluista voidaan tulkita jopa niin, että negatiivisesti suhtautuvat virkailijat edellyttivät maahanmuuttajien käyttäytyvän samalla tavalla kuin suomalaisten, jotta he saivat palveluja. Tulkkeja ei aina käytetty ja asiakkaiden oli vaikea hoitaa asioitaan, kun he eivät tunteneet palvelujärjestelmää tai eivät edes osanneet täyttää kirjallisia lomakkeita. (Peltola ja Metso 2008, 121.)

5. MAAHANMUUTTAJIEN TARPEET KOTOUTTAMISOHJELMISSA

5.1 Erilainen kieli ja kulttuuri sekä psykosomaattiset ja sosiaaliset vaikeudet

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni kuului: Millaisia maahanmuuttajien tarpeita kuntien kotouttamisohjelmissa mainitaan? Lähdin hakemaan vastausta tähän kysymykseen kotouttamisohjelmien perusteluista ja ohjelmiin kirjatusta maahanmuuttajien tarpeiden ja palvelujen kuvauksista. Huomioitava on, että osa ohjelmista oli kokonaisuudessaan kirjoitettu sellaiseen muotoon, että niissä ei ollut kuvattu maahanmuuttajien tarpeita. Tarpeet määrittelen tässä kotouttamispolitiikan toimenpiteiden seurausten tai palvelujen kriteereiksi (Rajavaara 1998, 83; ks. myös Räikkä 2004, 137). Käytän myös käsitettä *palvelutarve*, joka *tarpeen* käsitettä paremmin kiinnittää huomion maahanmuuttajille järjestettävien palvelujen perusteluihin (Rajavaara 1998, 83). Lisäksi käytän käsitteitä *ero* tai *maahanmuuttajaerityisyys*, joilla tarkoitan enemmänkin maahanmuuttajan ominaisuutta tai sellaista maahanmuuttajaan liittyvää asiaa, joka on erilainen kun meillä suomalaisilla.

Tarpeita kuvaavat ilmaisut luokittelin kahdella eri tavalla: tarveryhmittäin ja maahanmuuttajaryhmittäin. Valitsemani tarkastelukulma toi analyysiini ongelmallisuutta siinä, että samat tarpeet eli erilainen kieli ja kulttuuri sekä myös psykosomaattiset ja sosiaaliset vaikeudet liitettiin lähes kaikkiin maahanmuuttajaryhmiin, ja analyysiini tuli toistoa. Eri tarpeiden kuvattiin kuitenkin aiheuttavan erilaisia palvelutarpeita eri maahanmuuttajaryhmille ja niistä erityisesti pakolaisille, lapsille, nuorille, kotiaideille ja perheille. Halusin nostaa tämän informaation analyysiini tekstin luettavuuden kustannuksella, koska kotouttamisessa ja palvelujen suunnittelussa on tärkeitä tunnistaa eri ryhmien tarpeet, jotta palvelut ja resurssit voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Analysoin aluksi erilaisten tarpeiden ja erojen kuvauksia. Sen jälkeen tarkastelen omassa alaluvussa eri maahanmuuttajaryhmien palvelutarpeita ja niiden huomioimista palveluissa. Ohjelmissa tuotiin esille myös ympäristöön liittyviä, maahanmuuttajien kotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä, joten tarkastelen niitä tämän luvun viimeisessä alaluvussa.

Erilainen kieli

Kaikille maahanmuuttajaryhmille yhteisenä tarpeena ja samalla perusteena erilaisille palveluille ohjelmissa nähtiin maahanmuuttajien erilainen kieli ja kulttuuri. Kulttuurilla

on yleensä tarkoitettu sosiaalisesti jaettuja näkemyksiä tiedosta ja kokemuksista. Se on määritelty myös yleisten merkitysten järjestelmäksi, joita samaan yhteisön, ryhmään tai kansakuntaan kuuluvat ihmiset käyttävät ymmärtääkseen toisiaan ja maailmaa. Nämä merkitykset ovat osa materiaalista ja sosiaalista maailmaa. Termi *kulttuuri* sisältää sekä merkityksiä tuottavat sosiaaliset käytännöt että ne käytännöt, joita kyseiset yhteiset merkitykset ohjaavat ja organisoivat. Yhteinen merkityskartta antaa meille tunteen, että kuulumme johonkin kulttuuriin. Se luo yhdistävän siteen ja tunteen yhteisestä identiteetistä ja kuulumisesta yhteisöön. Tärkeitä kulttuuria tuottavia merkitysjärjestelmiä ja identiteetin perusaineiksia ovat kieli, uskonto ja traditiot. Itse kieli on eräs perustavimmista kulttuurisista järjestelmistä. Samaa kieltä puhuvat ihmiset voivat kommunikoida toistensa kanssa ja merkityksellistää maailmaa toisilleen. (Hall 2003, 85–91.)

Tyypillisemmin ohjelmissa käytettiin juuri ilmaisua ”erilainen kieli” tai ”erilainen kulttuuri” eikä esimerkiksi maahanmuuttajan tai lapsen ”oma kieli ja kulttuuri”, vaikka niitäkin ilmaisuja käytettiin. Myös ilmaisuja ”ei ole yhteistä kieltä”, ”vieras kieli” ja ”kielitaidoton” käytettiin. Ilmaisut ”erilainen kieli” tai ”erilainen kulttuuri” viittaavat maahanmuuttajan ominaisuuteen, joka on erilainen kuin meidän suomalaisten ominaisuus, kun taas ilmaisu ”ei ole yhteistä kieltä” viittaa molempien ominaisuuteen ja ”kielitaidoton” maahanmuuttajan puutteeseen. Näillä perusteltiin erityispalveluja, erityisoikeutta tai erilaista toimintaperiaatetta yleisessä palvelussa, kuten tulkkipalvelua tai suomi toisena kielenä -opetusta ainakin maahanmuuton alkuvaiheessa. Tätä erityisoikeutta ei kuitenkaan aina kiistatta nähty olevan. Ohjelmassa 8 oikeutta tulkkipalveluun tulkittiin seuraavalla tavalla:

”Kela-aloitteisissa asioissa Kelalla on velvollisuus huolehtia siitä, että asianosainen ymmärtää, mistä asiassa on kysymys, ja että hänellä on riittävät edellytykset valvoa oikeuksiaan. Mikäli Kelan toimistossa ei ole kielitaitoista henkilöä, joka pystyy tulkitsemaan tai tarvittaessa kääntämään asian asiakkaan ymmärtämälle vieraalle kielelle, toimiston tulee hankkia asiakkaalle tulkki. Kelan etuusasiat tulevat yleensä vireille asiakkaan aloitteesta eli hakemuksesta. Tällöin tulkitseminen ja kääntäminen on lain mukaan harkinnanvaraista.” (Ohjelma 8)

Tässä maahanmuuttaja-asiakkaan aloitteesta vireille tulevat etuusasiat nähdään oikeuttavan erityispalveluun harkinnanvaraisesti. Jos asiakas ei ymmärrä, mitä liitteitä hänen Kelalle tekemäänsä hakemukseen vaaditaan tai ei osaa heikon suomen kielen taidon vuoksi täyttää hakemuslomaketta, ei se automaattisesti näyttäisi oikeuttavan tulkkipalveluun. Toisaalta jos Kelassa katsotaan maahanmuuttaja-asiakkaan saaneen

virheellisesti Kelan etuisuutta, eikä asiakas ymmärrä asiaa, oikeuttaa se silloin tulkkipalveluun.

Heikko suomen kielen taito tai kielitaidon puute nähtiin ohjelmissa olevan yhteydessä lasten ja nuorten heikkoon koulumenestykseen ja koulupudokkuuteen ja siksi oikeuttavan valmistavaan opetukseen ja suomi toisena kielenä -opetukseen perusopetuksessa. Joissakin tapauksissa kielitaidon puute oikeutti myös tukiopetukseen perusopetuksessa sekä suomi toisena kielenä -opetukseen päiväkodissa. Ammatillisessa koulutuksessa heikon suomen kielitaidon nähtiin oikeuttavan joissakin oppilaitoksissa suomi toisena kielenä -opetukseen äidinkielen tai toisen kotimaisen kielen opetukseen sijaan. Suomi toisena kielenä -opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen toteutuminen oli kuitenkin joissakin tapauksissa ehdollista ja riippuvaista siitä, oliko koulussa riittävä määrä muita maahanmuuttajalapsia, jotka tarvitsivat suomen kielen opetusta. Lasten oman äidinkielen merkitystä korostettiin kulttuuri-identiteetin kehittymisen ja suomi toisena kielenä -oppimisen perustana, mistä syystä heillä katsottiin olevan oikeus oman äidinkielen opetukseen ja kulttuurin huomioimiseen lähinnä päiväkodissa.

Erlainen kulttuuri

Kulttuurieroilla ohjelmissa tarkoitettiin maahanmuuttajaperheiden erilaista perhedynamiikkaa ja naisten erilaista asemaa ja roolia perheessä. Myös maahanmuuttajien suuret perheet nähtiin kulttuurierona. Suurille, lapsirikkaille perheille oli esimerkiksi haasteellista löytää tarpeeksi suuria asuntoja. Kulttuurieroina nähtiin myös erilaiset arvot ja lastenkasvatusmenetelmät, joihin päiväkodissa ja koulussa haluttiin kiinnittää huomiota. Näitä kuvastaa seuraava esimerkki aineistosta:

”Eryistarpeet voivat liittyä monikulttuurisuuteen sinänsä: perheen ja nuoren yhteisön ja toimintaympäristöjen arvot voivat olla erilaisia. Nuoruuteen kuuluu ystävien arvostuksen saaminen ja tavanomaista voimakkaampi tarve olla samanlainen, ’normaali’. Vakavammin arvostiridiidat voivat ilmetä lasten ja nuorten kohtelussa tavalla, jota suomalaisessa yhteiskunnassa pidetään kaltoin kohteluna. Tätä ei luonnollisesti voida hyväksyä kulttuuriymmärryksestä huolimatta. Nuoria ja heidän vanhempiaan tulee tukea ja opastaa normaalitoimintana ennen kuin kärjistyneitä arvostiridiitoja, ongelmia tai kaltoin kohtelua pääsee syntymään.” (Ohjelma 18)

Maahanmuuttajien erilaiset terveys- ja sairauskäsitykset sekä erilaiset hoitokäytännöt nähtiin eroina, jotka tuli huomioida terveydenhuollossa. Seuraava lainaus aineistosta kuvastaa tätä eroa.

”Terveyden ja sairauksien alueella maahanmuuttajilla voi olla erityispiirteitä. Käsitteet sairauksien luonteesta ja hoitokäytännöt voivat poiketa huomattavasti suomalaisista näkemyksistä ja toimintamalleista. Erilaisella kulttuuritaustalla voi olla vaikutuksia myös ehkäisevän terveydenhuollon alueella, kuten esimerkiksi neuvolatyössä ja kouluterveydenhuollossa. Kulttuurisidonnaisia on myös perheiden sisäinen dynamiikka, kasvatustavat, lasten ja vanhempien sekä vanhempien väliset suhteet. Maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa suomalaisesta terveydenhuoltojärjestelmästä, suomalaisen yhteiskunnan ajattelumalleista ja toimintatavoista. Työntekijöiden tulee myös pystyä huomioimaan asiakkaan tilanteeseen liittyvät seikat, kuten esimerkiksi kulttuurin tai uskonnon vaikutus ajattelumalleihin, ymmärrys suomalaisesta järjestelmästä, asiakkaan lähtömaa ja siihen liittyvät huomioitavat asiat jne. Työntekijöille tarjottavan koulutuksen tulee vahvistaa valmiuksia kohdata toisesta maasta ja vieraasta kulttuurista tulevia ihmisiä ja monikulttuurista osaamista. Myös riittävästä tulkkauspalveluista on tärkeä huolehtia.” (Ohjelma 9)

Kulttuurieroina mainittiin myös erilainen ruokakulttuuri ja asumiskulttuuri. Todettiin toisaalta, että maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa suomalaisesta kerrostalossa asumisen kulttuurista, mutta todettiin myös suomalaisten tarvitsevan tietoa asuinalueensa maahanmuuttajista. Ratkaisuna ongelmaan nähtiin olevan asumisen ohjaus, sosiaalinen isännöinti ja yhteisten tilaisuuksien järjestäminen asuinalueen tai taloyhtiön asukkaille. Asumiseen liittyviä ohjaustarpeita kuvaa seuraava esimerkki:

”Maahanmuuttajat eivät aina tiedä riittävästi siitä, miten tulee toimia esimerkiksi jätteiden lajittelussa, vaatteiden kuivatuksessa sekä muissa asukkaiden yhteisiä tiloja koskevissa asioissa. Maahanmuuttajista tehdään tietyillä alueilla myös turhia valituksia, jos muut asukkaat eivät halua heitä naapureikseen. Maahanmuuttajille tulisi antaa enemmän tietoa asumisen käytännöistä ja tavoista, pelkkä ohjevihkonen suomeksi ei riitä, jos kielitaitoa ei ole riittävästi. Heti Suomeen muuttaessa informaatiota tulee niin paljon, että asioista on hyvä saada toistoa tai tietoa myöhemminkin. Maahanmuuttajille voisi esimerkiksi järjestää tilaisuuksia liittyen suomalaiseen asumiskulttuuriin tai taloyhtiöiden asumisen käytäntöihin (kuulemistilaisuus).” (Ohjelma 19)

Vaikka uskonto Suomessa on universaali perusoikeus, mainittiin se kulttuurierona harvoin. Uskonnon nähtiin pääsääntöisesti oikeuttavan lapsen oman uskonnon opetukseen koulussa tai sen huomioitiin päiväkodin ja koulun toiminnoissa. Vanhempien oikeutena se mainittiin ainoastaan terveydenhuollossa huomioitavana tarpeena.

Joissakin ohjelmissa tuli esille, että maahanmuuttajien erilaisella kulttuurilla selitettiin tai tulkittiin maahanmuuttajan muita ongelmia. Tämä johti siihen, että asiakas jäi ilman hoitoa tai palvelua ja hänet siirrettiin tarpeettomasti palvelusta toiseen.

”Kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttaja-asiakkaiden siirtäminen normaalien mielenterveyspalveluiden käyttäjiksi ei myöskään aina toteudu sujuvasti. Ongelmallista

on myös se, että toisinaan jopa vuosikymmenen Suomessa asuneen maahanmuuttajan mielenterveysongelmat saatetaan tulkita kulttuurisista syistä johtuvaksi ongelmatilanteeksi. Asiakkaita on saatettu torjua näistä lähtökohdista ja ohjata maahanmuuttajapalveluiden psykologille varsinaisen ongelman hoitoon erikoistuneistakin toimipisteistä.” (Ohjelma 4)

Maahanmuuttajien erilaista kieltä ja kulttuuria ei kuitenkaan nähty pelkästään puutteena tai vajeena. Se nähtiin joissakin ohjelmissa maahanmuuttajan erityisenä, niin sanottuna etnisenä resurssina. Etninen resurssi on syntyperään sidoksissa oleva kyky, joka voidaan muuntaa tuottavaksi pääomaksi, kuten etniseksi ruoaksi, musiikiksi tai muiksi kulttuurituotteiksi. Lasten äidinkielen ja oman uskonnon opetus on tyypillinen työ, jossa maahanmuuttaja voi hyödyntää etnistä resurssiaan. Myös ravintola-ala ja erityisesti etnisten ruokien valmistus on Suomessa toimintaa, jossa etnisten resurssien hyväksikäytöstä on tullut laajemmassa mitassa elinkeino. Se, että resurssi on sidoksissa tiettyyn etniseen taustaan, tekee siitä kilpailuedun työmarkkinoilla suhteessa valtaväestöön ja muihin maahanmuuttajiin; vain tietyn etnisen ryhmän jäsenillä on hallussaan tietty resurssi ja heistäkin vain jotkut onnistuvat muuntamaan sen tuottavaksi pääomaksi. (Forsander 2002, 158.)

Ohjelmissa ”erilainen kulttuuri” tai ”oma kulttuuri” oikeutti huomioimaan kulttuurin joissakin tapauksissa erilaisena toimintaperiaatteena tai erityiskohteluna palvelussa. Kulttuuri nähtiin harvoin erityispalveluun, konkreettiseen tukeen tai erityiseen maahanmuuttajan oman kulttuurin harjoittamiseen tai tukemiseen oikeuttavana kriteerinä tai kotouttamisohjelman strategian seurantamittarina. Ainoastaan lapsilla se nähtiin oikeutena oman kielen opetukseen ja oman kulttuurin huomioimiseen päiväkodin arjessa. Aikuisilla se huomioitiin yleisimmin maahanmuuttajatoimistojen ja joissakin kuvauksissa terveydenhuollon toimintakäytännöissä ja kotiäitien palvelutarvekuvauksissa.

Psykosomaattiset ja sosiaaliset vaikeudet

Psykosomaattisia ja sosiaalisia vaikeuksia olivat maahanmuutosta yleensä sekä heikosta sosioekonomisesta asemasta, kuten työttömyydestä, tai sosiaalisten verkostojen, osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien puutteesta johtuvat vaikeudet. Muita sosiaalisia vaikeuksia olivat lasten ja nuorten ongelmat, jotka liittyivät perheiden ongelmiin. Tarkastelen niitä luvussa 5.2.

Maahanmuuttajien erilaiset psykosomaattiset vaikeudet liitettiin maahanmuutosta ja uudesta kulttuurista aiheutuvaan stressiin. Nämä kuvaukset olivat joissakin tapauksessa perusteluja maahanmuuttajaspesifeihin tai kulttuurisensitiivisiin palveluihin ohjaamiselle universaalien terveydenhuollon erityispalveluiden sijasta. Psykosomaattisia vaikeuksia kuvattiin perusteellisesti esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Muutto vieraaseen kulttuuriin käynnistää sopeutumisprosessin, jonka kulku on riippuvainen monista yksilön taustaan, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja tukea antaviin ulkoisiin seikkoihin liittyvistä tekijöistä. Kuten useimmissa inhimillisissä sopeutumisprosesseissa, nk. maahantulokriisissäkin reaktiot etenevät alkuvaiheen todellisuuden torjunnasta vähitellen lisääntyvään, yksilölle itselleen ominaiseen tapaan reagoida kasvaviin paineisiin. Sopeutumisprosessin edetessä normaalisti pahinkin kuohunta tasaantuu aikaa myöten. Maahantulokriisi on kuitenkin ajallisesti kestoltaan usein pitkäaikaisempi ja koettu identiteetin menetys usein totaalaisempi kuin traditionaalisissa kriiseissä. Ahdistuksen kokeminen on usein pitkäaikaista ja monenlaisia menetyksiä joudutaan suremaan yhtä aikaa. Maahanmuuttajapalveluiden psykologin työ kohdentuu omalta osaltaan tämän sopeutumisprosessin sujuvan etenemisen tukemiseen, erilaisten elämän ongelmien ja solmukohtien selvittelyyn.” (Ohjelma 4)

Ohjelmissa mainituista maahanmuuttajien sosiaalisista vaikeuksista keskeisimpiä olivat korkea työttömyys ja epävakaa työmarkkinatilanne sekä niihin liittyvät taloudelliset vaikeudet. Myös sosiaalisten verkostojen, osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien puute mainittiin. Maahanmuuttajien työttömyysastetta verrattiin usein suomalaisten työttömyysasteeseen ja vertailuja tehtiin eri kansalaisuusryhmien välillä, kuten seuraavassa esimerkissä:

”Tehokkaan kotouttamispolitiikan tarvetta kuvaa se, että maahanmuuttajien työttömyysaste on korkeampi kuin suomalaisten työttömyysaste. Työttömyysasteissa on kuitenkin huomattavaa kansalaisryhmittäistä vaihtelua. Paras työllisyystilanne tällä hetkellä on EU-maista tulleilla, amerikkalaisilla ja kiinalaisilla, mutta esimerkiksi 30–40 prosenttia venäläisistä ja vietnamilaisista ja noin 50 prosenttia somalaisista, irakilaisista ja iranilaisista on työttömänä. Työllisyystilanne on ylivoimaisesti huonoin pakolaisina maahan saapuneilla.” (Ohjelma 15)

Työttömyyttä kuvattiin myös maahanmuuttajan kokemuksen kautta. Suomeen tulija odottaa pääsevänsä työhön, mutta tämä odotus ei toteudu:

”Suurin osa tänne tulleista pakolaisista olettaa pääsevänsä töihin, mutta todellisuudessa tätä toivottua paikkaa on vaikea osoittaa. Työttömyys on sekä meidän kokemuksemme, tutkimustulosten että pakolaisten omien mielipiteiden mukaan vaikeimpia ongelmia ja samalla suurimpia esteitä tyydyttävän elämäntilanteen saavuttamiselle.” (Ohjelma 10)

Työttömyyden kuvattiin yhdistyvän maahanmuuttajien köyhyyteen ja yliedustukseen toimeentulotuen saajien keskuudessa.

”Maahanmuuttajat ovat noin 2,5-kertaisesti yliedustettuina toimeentulotuen saajien joukossa. Maahanmuuttajien köyhyyteen vaikuttaa työttömyyden lisäksi palkkatulojen epäsäännöllisyys ja maahanmuuttajille tyypillisten palvelualojen ammattien matala palkkataso.” (Ohjelma 22)

5.2 Eri maahanmuuttajaryhmien palvelutarpeet

Maahanmuuttajat⁷ nähtiin ohjelmissa toisaalta yhtenäisenä ryhmänä, joilla oli yhteneviä tarpeita ja toisaalta heterogeenisena ryhmänä, jonka palvelutarpeet kuvattiin hyvinkin erilaisiksi. Pääsääntöisesti ohjelmissa käytettiin yleiskäsitettä *maahanmuuttaja*, ja maahanmuuttajia ryhmiteltiin ulkomaalaislain mukaisten maahantulokriteerien mukaisesti työperusteisesti maahan tulleisiin, kansainvälisiin opiskelijoihin, avioliiton perusteella tulleisiin ja humanitaarisista syistä tulleisiin eli pakolaisiin⁸ sekä inkeriläisiin paluumuuttajiin⁹. Tarkastelen aluksi maahantulooperusteisten ryhmien, erityisesti pakolaisten, palvelutarpeita ja sen jälkeen kotiäitien, lasten ja nuorten sekä ikääntyneiden palvelutarpeita.

Eri maahanmuuttajaryhmien palvelutarpeita tarkasteltaessa on huomioitava tämän tutkimuksen aineiston heterogeenisyys. Osa ohjelmista oli laadittu kotouttamislain piirissä olevien maahanmuuttajien, eli lähinnä pakolaisten ja inkeriläisten paluumuuttajien tarpeita ajatellen, joten niissä ei välttämättä käsitelty muiden ryhmien tarpeita. Osa ohjelmista taasen oli laadittu enemmänkin työperäisen maahanmuuton tarpeisiin, ja niissä humanitaarisista syistä muuttaneiden palvelutarpeiden kuvauksia ei juuri ollut. Lisäksi oli vielä ohjelmia, joissa ei ollut minkäänlaisia tarpeiden kuvauksia eikä perusteluja palveluille.

⁷ Maahanmuuttoviraston (2010) mukaan maahanmuuttaja on yleiskäsite, joka koskee kaikkia eri perustein muuttavia henkilöitä.

⁸ Maahanmuuttoviraston (2010) mukaan pakolainen on ulkomaalainen, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Pakolaisaseman saa henkilö, jolle jokin valtio antaa turvapaikan tai jonka YK:n pakolaisjärjestö UNHCR toteaa olevan pakolainen.

⁹ Maahanmuuttoviraston (2010) mukaan paluumuuttaja on ulkosuomalainen, joka palaa Suomeen. Suomessa käsitettä sovelletaan entisiin ja nykyisiin Suomen kansalaisiin sekä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleviin henkilöihin kuten inkerinsuomalaisiin, joilla on suomalainen syntyperä. Viimeksi mainitut ovat kansallisuudeltaan, mutta eivät kansalaisuudeltaan suomalaisia.

Vaikka maahanmuuttajat nähtiin heterogeenisena ryhmänä, yksi yhteinen palvelutarve heillä kaikilla kuitenkin nähtiin olevan, ja se oli ohjauksen ja neuvonnan tarve maahanmuuton alkuvaiheessa. Ohjelmissa todettiin, että maahanmuuttajilla ei ole tietoa Suomesta tänne tullessaan. He eivät myöskään osaa toimia aluksi oikealla tavalla, eivätkä tiedä omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan Suomessa. Myös työperusteisesti maahan muuttaneilla todettiin tämä palvelutarve. Aikuisilla suomen kielen osaamattomuuden ja Suomeen liittyvien tietojen ja taitojen puutteen kuvattiin vaikeuttavan elämää ja estävän ammatillisen koulutuksen sekä työllistymisen.

Eri maahanmuuttajaryhmien neuvonnan ja ohjauksen tarve tulee hyvin esille seuraavista lainauksista:

”Huolimatta tulomaasta tai muuttamisen syystä, maahanmuuttajat tarvitsevat alkuvaiheessa riittävää opastusta siitä, miten toimia suomalaisessa yhteiskunnassa sekä tietoa suomalaisen palvelujärjestelmän toiminnasta.” (Ohjelma 3)

”Työvoimatoimisto ja sen palvelut ovat uudelle maahanmuuttajataustaiselle asiakkaalle usein täysin vieraita asioita. Virkailijoiden haasteena on selittää paikoin monimutkainenkin järjestelmä kotoutujalle hänen ymmärtämällään tavalla. Järjestelmän ymmärrettäväksi tekeminen on välttämätöntä, sillä rekisteröityessään työnhakijaksi maahanmuuttaja sitoutuu normaaleihin työnhakijalta edellytettyihin sääntöihin.” (Ohjelma 11)

Eri syiden vuoksi Suomeen tulleiden palvelutarpeet nähtiin myös erilaisina. Osa, kuten työhön tulleet korkeasti koulutetut asiantuntijat, tarvitsivat joidenkin kuvausten mukaan vähemmän palveluja ja saivat niistä osan työnantajilta. Pakolaisten taasen kuvattiin tarvitsevan enemmän palveluja. Seuraavassa kuvaus eri ryhmien palvelutarpeista:

”Esimerkiksi kansainvälisen suuryrityksen palvelukseen tuleva ja työkielenään englantia puhuva korkeasti koulutettu asiantuntija ei välttämättä tarvitse kovinkaan paljon kotoutumiseen liittyviä palveluja. Kansainvälisten asiantuntijoiden kohdalla työnantajat tarjoavat usein ainakin osan Suomen asettautumista edistävästä palveluista. Humanitaarisista syistä Suomeen saapuneet tarvitsevat keskimäärin muita maahanmuuttajia enemmän kotoutumista tukevia palveluja.” (Ohjelma 1)

Maahanmuuttajia ja heidän palvelutarpeitaan käsiteltiin useimmiten ryhmäkohtaisesti. Seuraavassa esimerkissä julkisiin palveluihin kohdistuvat palvelutarpeet nähtiin yksilöllisinä ja maahanmuuton syistä riippumattomina.

”Vaikka kaikilla maahan muuttaneilla ei ole kotouttamislain mukaista oikeutta henkilökohtaiseen kotoutumissuunnitelmaan, tukea kotoutumiseen, opastusta ja neuvontaa voivat tarvita kuitenkin myös muut ulkomaalaiset, kuten pitkään maassa asuvat työntekijät, avioliiton perusteella maahan muuttaneet, elinkeinonharjoittajat, opiskelijat ja heidän perheenjäsenensä. Tarve on yksilöllistä ja se ei ole riippuvaista maahanmuuton syistä.” (Ohjelma 9)

Pakolaisten palvelutarpeet

Pakolaisilla nähtiin olevan useita erilaisia menetyksiä ja traumoja, jotka aiheuttivat psykosomaattisia ja sosiaalisia vaikeuksia ja niihin liittyviä palvelutarpeita. Niitä kuvaa seuraava esimerkki:

”Pakolaisille ja muille maahanmuuttajille on yhteistä muuttaminen omalta kotiseudulta uuteen ja vieraaseen kieli- ja kulttuuriympäristöön. Muutto ja siihen liittyvät menetykset (sukulaiset, ystävät, työ, asema yhteisössä, taloudelliset menetykset) on usein niin suuri elämänmuutos, että se koetaan kriisinä, joka lisää riskiä psyykkisten vaikeuksien ja ongelmien ilmaantumiseen. Maahanmuuttajilla ilmenee usein erilaisia psyykkisen tasapainon häiriöitä kuten ahdistusta, masennusta, eristäytyneisyyden ja vieraantuneisuuden tunteita, epävarmuutta omasta identiteetistä sekä psykosomaattisia oireita. Lisäksi pakolaisilla saattaa olla takanaan useita vaikeita kokemuksia, muun muassa vainoa ja tilanteita, joissa he ovat olleet välittömässä hengenvaarassa. Pakolaisista 10–40 %:lla on arvioitu olevan kidutuskokemuksia. Traumaattiset kokemukset vaikeuttavat maahanmuuttajan selviytymistä uudessa kotimaassaan ja heijastuvat usein koko perheen hyvinvointiin.” (Ohjelma 12)

Ohjelmassa 10 esimerkiksi kuvattiin maahanmuuton alkuvaiheen eli asettumisen vaikeutta ja asiakkaan psykosomaattisia vaikeuksia pakolaisia vastaanottavan maahanmuuttajatoimiston arjessa seuraavasti:

”Maahanmuuttajatoimistossa käydään usein kuka minkäkin ongelman kanssa tai juostaan terveyskeskuksessa yleisellä määritelmällä ’voin huonosti’. Joskus pahanolon syytä myös itseformuloidaan ja pyydetään, että ’löytäkää minulle jotain, haluan kieliopetusta, haluan oppia jotain, tehdä muutakin kuin olla kotona, muuten tulen hulluksi, ajattelen vain entistä elämää, sukulaisia.” (Ohjelma 10)

Kuvausten mukaan erityisen haasteen palveluille tuottavat ne pakolaiset, jotka eivät osaa lukea eivätkä kirjoittaa omalla kielellään. Pakolaisten alkuvaiheen palvelutarvetta ja ohjaus- ja neuvontatyön haasteellisuutta kuvattiin aineistossa seuraavasti:

”Pakolaisten parissa tehtävä ohjaus ja neuvontatyö on vaativaa ja aikaa vievää työtä johtuen näiden ryhmien taustasta. Takana voi olla hyvinkin vaikeita traumoja ja suomen kielen oppiminen sekä kotoutuminen vie paljon aikaa. Maahanmuuttajapalvelujen ohjaajat joutuvat usein opastamaan heitä kädestä pitäen meille suomalaisille tutuissa arkipäivän ja asumisen asioissa. He tekevät tätä työtä tilanteen niin vaatiessa myös normaalin työajan ulkopuolella. Pakolaiset saavat palvelunsa Maahanmuuttaja-palveluista kolmen ensimmäisen vuoden ajan, mikä on ymmärrettävää lähtökohdat huomioon ottaen.” (Ohjelma 8)

Osa ohjelmista oli laadittu nimenomaan pakolaisten tarpeita ajatellen, koska he ovat keskeisin voimassa olevan kotouttamislain mukaisten palvelujen piiriin kuuluva ryhmä. Työperusteista maahanmuuttoa edistävissä ohjelmissa pakolaisten palvelutarpeita ei ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta eritelty.

Lasten, nuorten, kotiäitien ja ikääntyneiden palvelutarpeet

Ohjelmissa oli kuvattu lasten, nuorten, kotiäitien ja ikääntyneiden palvelutarpeita. Erityisesti miesten tarpeita ei tuotu esille ohjelmissa. Maahanmuuttajien mielenterveyden hoidon järjestämiseen liittyviä ongelmia tuotiin myös esille, mutta mielenterveysongelmaiset maahanmuuttajat eivät tulleet esille niinkään omana ryhmänään.

Kotiäitien palvelutarpeista oli mainintoja useassa ohjelmassa. Lasten synnytys ja hoito kotona estivät äitejä osallistumasta kokopäiväiseen kotoutumiskoulutukseen tai ylipäättään mihinkään koulutukseen ilman lasten mukaan ottamista tai muita erityisjärjestelyjä. Tämän taasen nähtiin jatkavan kotiäitien kielitaidottomuutta ja muuta tieto- ja taitovajetta sekä lisäävän heidän yksinäisyyttään. Maahanmuuttajaperheiden ja kotiäitien palvelutarpeita kuvaa seuraava esimerkki:

”Maahanmuuttajaperheet ovat usein monilapsisia ja kotiäitinä oleminen on usein monta vuotta kestävä elämäntilanne. Kotiäidit haluavat kontakteja, vertaistukea, kielenoppimisen ja yhteiskuntaan tutustumisen mahdollisuuksia lasten ehdoilla. Perheen äidin hyvinvointi ja kotoutuminen näkyvät koko perheen tasolla.” (Ohjelma 4)

Lasten ja nuorten palvelutarpeita ja niiden ajankohtaisuutta perusteltiin aineistossa muun muassa seuraavalla tavalla:

”Monikulttuurisuusohjelman valmistelutyöpajoissa nousi voimakkaasti esiin huoli maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten hyvinvoinnin puolesta. Asian tärkeyttä korostaa se, että aiempiin valtuustokausiin verrattuna nyt on huomattavia määriä Suomeen maahanmuuttajina saapuneiden --- lapsia vartumassa nuoriksi ja aikuisiksi.” (Ohjelma 1)

Lasten ja nuorten palvelutarpeiden kuvaukset keskittyivät päivähoiton ja perusopetuksen opetusjärjestelyjen sekä vanhempien kanssa tehtävän yhteistyön erityisyyden kuvaukseen. Huolta kannettiin koulutuksen sisällä ja eri koulutusmuodosta toiseen tapahtuvista siirtymävaiheista, koulupudokkuudesta, vaikeuksista ammatillisissa opinnoissa sekä nuorten vaikeuksista kotona.

”Kielelliset kommunikaatio-erät ja kulttuuritaustan erot vaikeuttavat oppilaan mahdollisten oppimisvaikeuksien, käyttäytymisongelmien ja psykosomaattisten oireiden täsmentämistä. Maahanmuuttajaoppilas on suomalaisluokkaan siirtymisen jälkeen usean vuoden ajan ’erityisoppilas’ siinä mielessä, että hänellä ei vielä välttämättä ole käytössään oppimisen tärkeintä välinettä, suomen kielen taitoa. Reaaliaineiden opiskeleminen on suuri kynnys kaikille maahanmuuttajaoppilaille, ja he tarvitsevatkin koulun tuen. Suurin tuki löytyy yleensä koulun erityisopettajan voimavaroista. Kaikki

oppilashuollolliset palvelut ovat myös maahanmuuttajaoppilaiden käytettävissä.” (Ohjelma 15)

Ohjelmien kuvauksissa lasten ja nuorten tarpeet liitettiin usein koko perheen vaikeisiin kokemuksiin ja elämänmuutoksiin. Niiden nähtiin olevan yhteydessä perheongelmiin ja perheen toimintakyvttömyyteen. Tyypillinen kuvattu perheongelma oli maahanmuuttajanuorten vaikea asema uudessa kulttuurissa silloin, kun kotoutuminen etenee eri tahtia eri perheenjäsenten välillä. Kasvun kahden kulttuurin välissä kuvattiin tuovan nuorille lisäongelmia, joita jouduttiin käsittelemään koulussa ja jotka saattoivat johtaa lastensuojelun asiakkuuteen. Näitä ongelmia kuvattiin muun muassa ohjelmassa 12 seuraavasti:

”Maahanmuuttajaperheen lapsella saattaa olla vaikeitakin kokemuksia takanaan. Maan ja kulttuurin muuttuminen on koko perheen yhteinen, joskus vaikeitakin perheongelmia ja toimintakyvttömyyttä aiheuttava asia. Nuorten kasvukivut kahden kulttuurin (kodin ja ympäröivän yhteisön) vaikutuspiirissä tuovat lisäpaineita eivätkä lastensuojelun asiakkuuteen johtavat ongelmat maahanmuuttajaperheissä ole lainkaan harvinaisia. Ajoissa haettu apu auttaa perhettä ja lasta parhaiten.” (Ohjelma 12)

Ikääntyneiden palvelutarpeista oli mainintoja joissakin ohjelmissa. Ohjelmassa 2 todettiin esimerkiksi, että ikääntyneet maahanmuuttajat tarvitsevat asemansa turvaamiseksi erityishuomiota vanhuspoliittisessa suunnittelussa ja kunnan vanhuspoliittisessa strategiassa, koska he ovat helposti vaarassa jäädä eristyksiin. Ohjelmissa todettiin myös, että useiden maahanmuuttajaryhmien kulttuuriin kuuluu huolehtia omista vanhuksista, joten todellisia tarpeita maahanmuuttajavanhusten palveluille ei katsottu olevan.

”Ikääntyvien maahanmuuttajien elämänpiiriin liittyvät kysymykset eivät ole tähän mennessä nousseet --- erityisen näkyviksi, osin koska heidän kohdallaan kulttuurisesti perhe, suku ja yhteisö usein hoitaa vanhuksensa, osin koska vanhusten määrät --- maahanmuuttajataustaisesta väestöstä ovat suhteellisen pienet.” (Ohjelma 18)

Eri-ikäisten maahanmuuttajien määrästä ei ole saatavilla tilastotietoa. Ikääntyneiden maahanmuuttajien määrä Suomessa on vähäinen ja useassa kunnassa ei heitä ole juuri ollenkaan. Tulevaisuudessa Suomessa asuvien ikääntyneiden maahanmuuttajien määrä kuitenkin lisääntyy nykyisten maahanmuuttajien ikääntymisen myötä, joten myös tämän maahanmuuttajaryhmän palvelutarpeita tulee tulevaisuudessa huomioida entistä enemmän. Vammaisten ja päihdeongelmaisten palvelutarpeista ohjelmissa ei ollut kuvauksia. Näiden ryhmien palvelujen järjestäminen oli joissakin ohjelmissa mainittu ja ne järjestettiin aina yleisinä palveluina.

5.3 Ympäristön suhtautuminen

Ympäristöön liittyvinä, maahanmuuttajien kotoutumista vaikeuttavina ja erityisesti yhdenvertaisuutta estävinä tekijöinä ohjelmissa mainittiin negatiivinen suhtautuminen maahanmuuttajiin, etninen työsyryntä, rakenteellinen syrjintä, tiedon puute, rasismi ja monenlaiset ennakkoluulot. Näitä kuvattiin ohjelmissa seuraavilla tavoilla:

”Yleisesti katsoen --- neutraaleista asenteista huolimatta kaupungissa esiintyy maahanmuuttajiin kohdistuvaa syrjintää. Toistaiseksi --- ei ole tehty tutkimusta maahanmuuttajiin kohdistuvasta syrjinnästä. Syrjintä ilmenee yleisimmin kiusaamisena, nimittelynä ja jopa huonona palveluna viranomaisten luona asioidessa.” (Ohjelma 15)

”Keskeinen maahanmuuttajien työllistymisen este on monen suomalaisen työnantajan suhtautuminen maahanmuuttajiin. He epäilevät kykyä suoriutua kyseisestä työtehtävästä yksinomaan siitä syystä, että he ovat maahanmuuttajia, eli tulevat toisesta kulttuurista. Vaikkei heillä itsellään olisi mitään maahanmuuttajia vastaan, tai ainakin väittävät ja uskovat niin, he voivat puhua siitä että heidän asiakkaillaan niin olisi. Sen vuoksi maahanmuuttajan palkkaaminen kyseiselle paikalle olisi kielteistä heidän yrityksenä menestykselle. Tällaisia asenteita on vielä alueellamme, mutta ilolla voidaan todeta useiden työnantajien mielellään palkkaavan maahanmuuttajia ja ovat näin tehneet jo pitkään, sekä että valmius monella myös suuremmalla työnantajalla palkata maahanmuuttajia on aivan selvästi kasvanut.” (Ohjelma 10)

Myös maahanmuuttajan lähtömaassaan hankkiman koulutuksen tai työkokemuksen arvostuksen puutteen nähtiin estävän maahanmuuttajan yhdenvertaisuutta.

Maahanmuuttajien kotoutumista vaikeuttaviksi seikoiksi ohjelmissa nimettiin myös erilaisten palvelujen puute ja maahanmuuttajille sopivien arviointi- tai tutkimusmenetelmien, kuten psykologisten testien, sopivuus. Ohjelmassa 8 kuvataan tätä näkökulmaa seuraavasti:

”Pakolaisuuteen liittyy terveydellisiä ongelmia, joiden vuoksi pakolaiset eroavat selvästi muista ulkomaalaisista. --- [Haasteena] on edelleen --- psyykkisistä ongelmista kärsivien terapian tarve, jotta voitaisiin ehkäistä ongelmien muuttuminen pitkäaikaisiksi sekä somaattisiksi sairauksiksi.” (Ohjelma 8)

Joissakin ohjelmissa kuvattiin myös palvelujen joustamattomuutta sekä työntekijöiden negatiivisia asenteita ja kielteistä suhtautumista maahanmuuttajiin. Tätä kuvaa ohjelmasta 4 poimittu esimerkki:

”Vuorovaikutuksen esteitä ovat mm. vähäiset tiedot eri kulttuureista ja monikulttuurisuudesta yleensä. Myös erilaiset kielteiset asenteet ja pelot maahanmuuttajia kohtaan voivat estää luonnollisen vuorovaikutuksen. Ongelmana on, että kaikki koulussa työskentelevät eivät koe asiaa yhteiseksi, sillä kaikilla ei välttämättä ole maahanmuuttajaoppilaita tai oma aine koetaan vain tietyn aineen opetuksiksi eikä esimerkiksi suomen kielen oppimisen merkitystä huomata.” (Ohjelma 4)

6. KOTOUTTAMISEN TAVOITTEET

6.1 Kotouttamisohjelmien tavoitteet ja strategiat

Olen aikaisemmin jaotellut aineiston ohjelmat strategiaohjelmiksi, palveluohjelmiksi ja yhdistelmäohjelmiksi ja todennut, että ne olivat toteutusmuodoltaan hyvin erilaisia. Strategiaohjelmissa ei ollut palvelujen kuvauksia eikä palveluohjelmissa yhtenäisiä strategisia linjauksia, tavoitteita tai toimintaperiaatteita. Yhdistelmäohjelmissa oli vaihtelevasti molempia. Koska aineisto oli hyvin heterogeeninen, päädyin ratkaisuun, että poimin ohjelmista ensin niihin kirjatut kuntien visiot, strategiset päämäärät ja kotouttamisohjelmien yleiset tavoitteet ja analysoin ne. Sen lisäksi poimin strategia- ja yhdistelmäohjelmiin sisältyneet strategiset linjaukset ja tavoitteet ja analysoin ne erikseen. Edelleen poimin vielä yksittäisten palvelujen, toimenpiteiden tai projektien kuvauksiin kirjatut tavoitteet ja jaottelin ne kolmeen ryhmään yksilön kotoutumisen tavoitteiksi, ympäristöön liittyviksi tavoitteiksi ja palveluihin liittyviksi tavoitteiksi. Tarkastelen aluksi kotouttamisohjelmien tavoitteita ja strategisia linjauksia ja seuraavissa alaluvuissa yksilön kotoutumisen tavoitteita ja ympäristöön liittyviä tavoitteita. Palveluja koskevia tavoitteita tarkastelen luvussa 7.4.

Analysoidut asiakirjat oli otsikoitu joko monikulttuurisuusohjelmiksi, kotouttamisohjelmiksi, maahanmuutto-ohjelmiksi tai monikulttuurisuus- ja maahanmuutto-ohjelmiksi. Asiakirjoista osa oli laadittu maahanmuuttopoliittisiksi tai työperustaista maahanmuuttoa edistäväksi ohjelmiksi, joihin oli liitetty myös kotouttamislain mukainen kotouttamisohjelma. Joissakin ohjelmissa visio tai strateginen päämäärä oli sama kuin koko kaupungin muulle toiminnalle asetettu. Osassa ohjelmista oli määritelty oma maahanmuutto-ohjelman visio tai kotouttamisohjelman tavoite. Ohjelmien yleiset tavoitteet ja strategiset päämäärät tyypittyivät monikulttuurisuutta tai sosiaalipoliittisia tai elinkeinopoliittisia tavoitteita kunnassa edistäviksi. Tarkastelen tässä aluksi kyseisiä tavoitteita ja strategisia päämääriä.

Ohjelmien yleisissä tavoitteissa monikulttuurisuus oli nimetty yhdeksi tavoiteltavaksi lähtökohdaksi kunnissa. Monikulttuurisuudella on suomalaisessa keskustelussa tarkoitettu sekä erilaisten ihmisten ja ryhmien elämistä samassa ajassa ja tilassa että yhteiskuntaa ja erilaisten ryhmien välistä yhteiseloä koskevia näkemyksiä ja politiikkaa (Anis 2008, 22). Ohjelmien tavoitteissa esiintyi molempia lähtökohtia. Ohjelmaan 1

kirjattu visio kuvastaa monikulttuurisuutta nimenomaan toimintapolitiikkana, jolla turvataan maahanmuuttajien yhdenvertaisuus.

”--- -vision mukaan --- on moniarvoinen ja monikulttuurinen kaupunki, joka on hyvä paikka asua, oppia, tehdä työtä ja yrittää. Tämän ohjelman tarkoituksena on X-vision mukaisesti varmistaa, että maahanmuuttajataustaiset [asukkaat] ovat muiden kaupunkilaisten kanssa yhdenvertaisessa asemassa.” (Ohjelma 1)

Osassa ohjelmista, erityisesti strategiaohjelmissa, linjattiin monikulttuurisuuteen liittyviä, koko kuntaa tai toimijoita koskevia yhtenäisiä strategioita tai toimintaperiaatteita. Ohjelmassa 4 ne olivat seuraavanlaisia:

”Kaikkeen monikulttuuriseen työhön liittyviä ohjelman linjauksia ovat esimerkiksi seuraavat:

- Tuetaan eri väestöryhmien välisten suhteiden kehittymistä myönteiseen suuntaan*
- Edistetään maahanmuuttajien osallisuutta ja tuetaan mahdollisuuksia lainsäädännön puitteisiin sijoittuvan oman kulttuurin säilyttämiseen*
- Asetetaan tavoitteeksi ’nollatoleranssi’ rasismiin ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ehkäisyssä. Kaikki viranomaiset sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt omaksuvat päättäväisen asenteen alkuperästä riippumattoman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.” (Ohjelma 4)*

Maahanmuutto-ohjelmien tavoitteissa korostui luonnollisesti maahanmuuton edistäminen ja kansainvälisyys. Monikulttuurisuus liitettiin niihin esimerkiksi seuraavan esimerkin tapaan:

”seudun maahanmuutto-ohjelman keskeiset tavoitteet

--- seutu on aktiivinen toimija maahanmuuttoasioissa --- ja valtakunnallisesti --- seudusta kehitetään vahva työelämään rekrytoiva maahanmuuton alue

Aktiivinen väestöpolitiikka, jossa maahanmuuttajilla on tärkeä rooli

Maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kehittäminen seudullisesti sekä kuntakohtaisesti

Monikulttuurisuuden, maahanmuuttajien osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen” (Ohjelma 9)

Lepolan (2000, 209) mukaan Suomessa monikulttuurisuus on käsitetty nimenomaan maahanmuuton seurausilmiöksi. Se nähdään toisaalta liittyvän yksilöön, toisaalta yhteiskunnan tasoon. Yhteiskunnan eri tahoilla täytyy oppia ottamaan huomioon uusien asukkaiden tavallisesta poikkeava kulttuuritausta. Osassa ohjelmien visioista olikin mainintoja maahanmuuttajien oman kulttuurin tukemisesta tai sen huomioimisesta palvelussa. Ohjelman 6 maahanmuuttovisio totesi asian seuraavasti:

”--- on aidosti monikulttuurinen kaupunki, jossa maahanmuuttajat kotoutuvat nopeasti täysivaltaisiksi, aktiivisiksi ---. --- arvostaa ja hyödyntää maahanmuuttajien osaamista ja kulttuuria tärkeänä voimavarana ja menestystekijänä.” (Ohjelma 6)

Osassa ohjelmista kotoutumisen ajateltiin olevan enemmänkin maahanmuuttajia koskeva tavoite, jossa maahanmuuttajan tulisi saavuttaa monikulttuurisuus ja kyky toimia kahdessa kulttuurissa, käyttää kahta kieltä ja vaikuttaa omiin asioihin (vertaa Lepola 2000, 210). Seuraava kuvaava esimerkki on ohjelmasta 15:

”--- kaupungin kotoutumisohjelman tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista tukemalla suomen kielen opiskelua, koulutusta, työllistymistä ja osallistumista kulttuuri- ja vapaa-ajantoimintaan sekä edistämällä maahanmuuttajien osallistumista ja mahdollisuutta vaikuttaa heitä koskevien asioiden valmisteluun ja suunnitteluun. Maahanmuuttajilta itseltään edellytetään aktiivisuutta kotoutumista edistävien tietojen ja taitojen hankkimisessa.” (Ohjelma 15)

Ohjelmien tavoitteiksi oli kirjattu monikulttuurisuuden lisäksi myös muita erilaisia ja eritasoisia tavoitteita. Luokittelin ne lähtökohdiltaan joko elinkeinopoliittisiksi tai sosiaalipoliittisiksi tavoitteiksi. Samassa ohjelmassa saattoi esiintyä useitakin strategisia menestystekijöitä tai tavoitteita, kuten seuraavassa esimerkissä:

”--- kaupungin uudessa strategiassa vuosille 2006–2015 on huomioitu monikulttuurisuus yhtenä kaupungin menestystekijänä. Tavoitteena on kansainvälinen ja ilmapiiriltään monikulttuurinen kaupunki, jonka palvelut järjestetään asukaslähtöisesti. --- Maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisen tavoitteena on samalla ennaltaehkäistä syrjäytymistä, joka on vakava yhteiskunnallinen uhkatekijä ja voi pahimmillaan johtaa etnisiin konflikteihin ja vaarantaa yhteiskuntarauhan.” (Ohjelma 12)

Elinkeinopoliittisia tavoitteita esiintyi vähemmän, ja ne liittyivät kansainvälistymiseen ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen ja sen kautta monikulttuuristumiseen.

”--- kaupunkistrategia määrittelee visioksi vuodelle 2016, että D on silloin 'hyvien palvelujen, osaamisen ja luovuuden kansainvälinen kasvukeskus'. Edelleen strategiassa todetaan, että vuonna 2016 --- vetää puoleensa niin kansallisia kuin kansainvälisiäkin yrityksiä ja osajia. Kaupunki huolehtii monipuolisen ja kilpailukykyisen elinkeino-, koulutus- ja tutkimusrakenteen kehittymisestä. Kaupunki edesauttaa olemassa olevien työpaikkojen kilpailukykyyn säilymistä ja uusien, luovaan talouteen nojautuvien työpaikkojen syntymistä. --- tunnetaan kansainvälisenä kaupunkina, jonka ilmapiiri on avoin eri kansallisuuksia ja kulttuureja kohtaan. --- kehittää aktiivisesti hyviä etnisiä suhteita, kulttuurista monimuotoisuuttaan ja asukkaiden välistä tasa-arvoista kanssakäymistä.” (Ohjelma 18)

Elinkeinopoliittiset tavoitteet ja strategiat korostivat maahanmuuttajia paikkakunnan voimavarana ja resurssina, jota tuli kehittää ja hyödyntää ja jonka yhdenvertaisuutta tuli tukea.

”Valtavirtaistetaan palvelujen yhdenvertaisuus ja mahdollistetaan positiiviset erityistoimet. --- Varmistetaan, että maahanmuuttajataustaisilla yrityksillä ja järjestöillä on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua ostopalvelutarjouksiin ja -kilpailuihin.” (Ohjelma 13)

Sosiaalipoliittiset tavoitteet korostivat maahanmuuttajien osallisuuden tukemista ja aktivointia sekä syrjäytymisen ehkäisyä. Näitä tavoitteita kuvaavat seuraavat lainaukset ohjelmista:

”Kunnat edistävät maahanmuuttajien kotoutumista aktiivisiksi --- seudun asukkaiksi tukemalla maahanmuuttajien itsensä ja heidän järjestöjensä osallisuutta ja omaehtoista toimintaa, tarjoamalla tukitoimia ja edistämällä aktiivisin toimenpitein maahanmuuttajien työelämään sijoittumista.” (Ohjelma 9)

”Ehkäistään syrjäytymistä panostamalla erityisesti lapsiin ja nuoriin.” (Ohjelma 13)

Strategiaohjelmissa ja yhdistelmäohjelmissa oli esitetty useita erilaisia tavoitteita ja strategisia linjauksia. Linjaukset tyypittyivät 12 erilaiseen teemaan, ja olen koonnut ne taulukkoon 1.

Taulukko 1. Kotouttamisohjelmien strategiset linjaukset

| Strateginen linjaus | Ohjelmien määrä |
|---|------------------------|
| Johtamisen ja monimuotoisten työyhteisöjen kehittäminen ja lisääminen | 5 ohjelmaa |
| Syrjinnän ehkäisy ja yhdenvertaisuuden tukeminen | 6 ohjelmaa |
| Suomen kielen opetuksen vahvistaminen | 6 ohjelmaa |
| Oman kielen ja kulttuurin tukeminen | 2 ohjelmaa |
| Monikulttuurisen osaamisen kehittäminen palveluissa | 2 ohjelmaa |
| Lasten ja nuorten kotoutumisen tukeminen | 4 ohjelmaa |
| Monimuotoisten asuinalueiden muodostaminen | 5 ohjelmaa |
| Eri väestöryhmien kohtaamisen ja verkostoitumisen tukeminen | 3 ohjelmaa |
| Maahanmuuttajien opiskelun, työllistymisen ja yrittäjyyden tukeminen | 4 ohjelmaa |
| Maahanmuuttajajärjestöjen ja yhteisöjen tukeminen | 3 ohjelmaa |
| Kotouttamispalvelujen kohdentaminen maahanmuuton alkuvaiheeseen | 2 ohjelmaa |
| Yhteistyö ja kumppanuus eri toimijoiden kanssa | 4 ohjelmaa |

Eri ohjelmat painottivat eri teemoja, eikä yhtenäistä strategista linjausta niissä ollut. Keskeisimpiä yhteisiä teemoja eri ohjelmissa olivat syrjinnän ehkäisy ja

yhdenvertaisuuden tukeminen, suomen kielen opetuksen vahvistaminen, johtamisen ja monimuotoisten työyhteisöjen kehittäminen ja lisääminen sekä monimuotoisten asuinalueiden muodostaminen. Jokainen edellä mainituista teemoista oli nimetty vähintään viidessä eri ohjelmassa.

6.2 Yksilön kotoutumisen tavoitteet

Yksilön kotoutumisen tavoitteet oli kirjattu eri palvelujen tavoitteisiin. Niitä olivat suomen kielen ja suomalaisen kulttuurin oppiminen, oman kulttuurin säilyttäminen, yhteiskunnassa tarvittavien tietojen ja taitojen oppiminen sekä elämänhallinta. Ohjelmissa esiintyi myös konkreettisia peruskoulun suorittamiseen, ammatilliseen opiskeluun, työllistymiseen ja yrittäjyyteen sekä maahanmuuttajien osaamiseen ja voimavarojen hyödyntämiseen liittyviä tavoitteita.

Yksilön kotoutumisen tavoitteista keskeisin oli kaikkia ikäryhmiä koskeva tavoite suomen tai ruotsin kielen oppimisesta ja kielitaidon kehittämisestä sekä suomalaiseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin perehtymisestä. Kielitaidon kehittymisen rinnalla keskeistä oli myös yhteiskuntaa ja kulttuuria koskevan tiedon oppiminen ja erilaisten toimintavalmiuksien ja taitojen kehittyminen.

”Työvoiman ulkopuolelle jäävien, kuten kotiäitien ja ikääntyneiden maahanmuuttajien kotouttamisessa pyritään antamaan yhteiskuntaan perehdyttävää tietoa, yksilöllistä tukea arjessa selviytymiseen ja mahdollisuus osallistua erilaiseen kerhomuotoiseen toimintaan.” (Ohjelma 12)

Kielitaidon kehittyminen ja yhteiskuntaan perehtyminen nähtiin ohjelmissa perustana ja väylänä muiden valmiuksien ja integraation toteutumiselle. Näitä olivat lasten selviytyminen perusopetuksessa suomalaislasten ryhmässä, ammatillinen opiskelu, työllistyminen ja yleensä jokapäiväisestä elämästä itsenäisesti selviytyminen. Lisäksi mainittiin kyky käyttää itsenäisesti, oma-aloitteisesti ja tasavertaisesti yhteiskunnan palveluja sekä lainsäädännön tuntemus.

”Kaikilla maahanmuuttajilla on mahdollisuus yksilöllisesti lähtötilanne huomioiden edetä kotoutumisessa ohjatusti ja keskeytyksettä kehittyäkseen nopeasti suomalaisen yhteiskunnan jäseneksi ja työllistyäkseen.” (Ohjelma 16)

Työvoimatoimiston toiminnan lopullisena tavoitteena korostettiin luonnollisesti työllistymistä, kuten seuraavassa esimerkissä:

”Työvoimatoimistossa laadittavan kotoutumissuunnitelman pitkän tähtäimen tavoitteena on aina työmarkkinoille sijoittuminen. Työvoimavirkailijat toimivat kotoutumissuunnitelmien laatimisessa yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa silloin kun kotoutuja on myös sosiaalitoimen asiakas. Tarvittaessa käytetään tulkkia. Kotoutumissuunnitelman toteutumista seurataan ja suunnitelmaa päivitetään työvoimavirkailijan ja asiakkaan säännöllisissä tapaamisissa. Olennaista on tunnistaa asiakkaan osaamistausta ja elämäntilanne sekä löytää tähän kokonaisuuteen kulloinkin parhaiten soveltuvat palveluvaihtoehdot. Kotoutumisen alkuvaiheessa kielen opiskelu ja omaan ympäristöön tutustuminen voivat olla etusijalla. Ammatillisten suunnitelmien merkitys kasvaa kun hakija hallitsee perustaidot ja kykenee toimimaan uudessa ympäristössään. Erityisesti heikon kielitaidon ja koulutustaustan omaavien maahanmuuttajien työelämään sijoittuminen vaatii usein vuosia kestävästä palveluprosessista.” (Ohjelma 11)

Lasten ja nuorten osalta keskeisenä olivat myös oman äidinkielen ja kulttuurin oppiminen, oman kulttuuri-identiteetin kehittäminen ja toimivan kaksikielisyyden saavuttaminen.

”Tavoitteena on auttaa lapsia ja nuoria kotoutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan, taata heille tasa-arvoiset mahdollisuudet koulunkäyntiin sekä tukea lapsen ja nuoren kasvua ja kehitystä oman kulttuuriyhteisönsä ja suomalaisen yhteiskunnan aktiiviseksi jäseneksi. Tärkeää on myös antaa oppilaalle sellaisia valmiuksia, että hän kykenee siirtymään valmistavan opetuksen jälkeen perusopetukseen tai oppivelvollisuusiän täytyttyä muuhun jatko-opiskeluun. Toimiva kaksikielisyys ja oman kulttuuri-identiteetin tuntemus sekä arvostus ovat pitkän aikavälin tavoitteita.” (Ohjelma 17)

Ohjelmissa nähtiin tärkeänä myös vanhempien kyky tukea lapsen kasvatusta ja kehitystä ja huolehtia niistä. Vanhempien kanssa tehtävän yhteistyön tavoitteena koulussa ja päivähoitossa oli erityisesti se, että vanhemmat ymmärtävät lapsen äidinkielen merkityksen ja tukevat sen kehittymistä. Tärkeätä oli myös se, että vanhemmat oppivat tukemaan lastensa koulunkäyntiä ja ohjaavat heitä jatko-opiskeluun.

6.3 Ympäristöön liittyvät tavoitteet

Palveluohjelmiin kirjattujen yksittäisten palvelujen tavoitteet sisälsivät maahanmuuttajille palveluja antaviin työntekijöihin ja viranomaisiin, asuinyhteisöihin sekä yleensä kantaväestöön liittyviä tavoitteita. Lisäksi ohjelmissa esiintyi tavoitteita, jotka liittyivät maahanmuuttajayhteisöihin ja -yhdistyksiin. Nimesin ne ympäristöön liittyviksi tavoitteiksi. Ne ovat osittain samoja teemoja, jotka tulivat esille myös strategia- ja yhdistelmäohjelmien tavoitteissa ja strategioissa. Työntekijöihin ja viranomaisiin liittyviä tavoitteita olivat työntekijöiden monikulttuurisen osaamisen kehittäminen ja maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden määrän lisääminen kunnan henkilöstössä. Näitä tavoitteita käsittelem tarkemmin luvussa 7.4.

Asuinyhteisöihin liittyvät tavoitteet korostivat suunnitelmallista asuntopolitiikkaa ja asuinalueiden kehittämistä. Niillä haluttiin estää maahanmuuttajien asumiseen liittyvää segregaatiota ja ehkäistä keskittymissä esiintyviä ongelmia. Palveluilla haluttiin kehittää kulttuurien välistä vuorovaikutusta ja monikulttuurisuuteen liittyviä valmiuksia. Niissä oli mainintoja kantaväestön ja maahanmuuttajien välisen tiedon ja kunnioituksen lisäämisestä, hyvien etnisten suhteiden ja suvaitsevaisuuden edistämisestä sekä ristiriitoihin puuttumiskyvyn madaltamisesta. Konkreettisiksi keinoiksi oli nimetty muun muassa suvaitsevaisuutta edistävien ja rasismia vastaisten projektien järjestäminen, alueella asuvia maahanmuuttajia ja heidän kulttuureitaan koskevan tiedotuksen lisääminen sekä yhteisen asukastoiminnan ja kohtaamispaikkojen järjestäminen.

Ohjelmissa esiintyi myös joitakin mainintoja tavoitteista, joiden lähtökohtana oli maahanmuuttaja- ja pakolaisjärjestöjen roolin vahvistaminen monimuotoisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja sitä kautta kaupungin kehittämisessä ja jopa alue- ja paikallistason kotouttamispolitiikan toimeenpanossa. Tätä tavoitetta tuki seuraava hanke:

”F-hankkeen tavoitteena on kehittää niin sanotun vastaanottavan yhteisön mallia voimaistamalla pakolaisyhteisöjä ja pyrkimällä edistämään paikallista ja alueellista verkostoitumista. Samalla kehitetään pakolaisten vaikuttamismahdollisuuksia alue- ja paikallistason kotouttamispolitiikan toimeenpanossa, lisätään väestöryhmien välistä vuorovaikutusta ja pyritään edistämään hyviä etnisiä suhteita. Pakolaisyhteisöt osallistuvat toimintaan viranomaisien tasavertaisina kumppaneina.” (Ohjelma 11)

Myös ohjelmassa 18 oli tätä tukeva tavoite:

”Tavoitteena on myös, että samalla kun kotouttavana toimena tutustutetaan tulokkaita suomalaiseen kulttuuriperintöön, tarjotaan mahdollisuuksia ja puitteita oman kielen ja kulttuurin uusintamiseen tukemalla maahanmuuttajajärjestöjen toimintaa ja kehittämällä niiden toimintamahdollisuuksia.” (Ohjelma 18)

Se, millä tavalla maahanmuuttajayhdistyksiä tuettiin mahdollisen taloudellisen tuen lisäksi, ei tullut esille ohjelmissa. Ohjelmissa esiteltyjä maahanmuuttajayhdistysten tavoitteita olivat oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen, suomen kieleen ja kulttuuriin perehtyminen, kotoutumisen tukeminen ja kulttuurivaihto maiden välillä. Ainoastaan yhden yhdistyksen tavoitteeksi oli mainittu myös työllistymisen edistäminen, etujärjestönä toimiminen viranomaisiin nähden, ryhmän hyvinvoinnin edistäminen,

suvaitsevaisuuden ja hyväksynnän edistäminen eri etnisten ryhmien välillä, nuorisotoiminnan kehittäminen sekä kehitysyhteistyön mahdollisuuksien edistäminen.

7. KOTOUTTAMISOHJELMIEN PALVELUT JA NIIDEN KEHITTÄMINEN

7.1 Eriytetyt palvelut

Kolmas tutkimuskysymykseni kuului seuraavasti: Mitä palveluja ja toimenpiteitä kotouttamisohjelmissa nimetään? Huomioitava on, että kaikissa ohjelmissa ei ollut kuvattu erillisiä palveluja. Jaoin ohjelmissa kuvatut palvelut ja toimenpiteet pelkästään maahanmuuttajille palveluja antaviin, eriytettyihin kotouttamispalveluihin ja yleisiin palveluihin. Ohjelmissa käytettiin palveluista vaihtelevasti erilaisia käsitteitä, joita olivat esimerkiksi seuraavat: kotouttamispalvelut, aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista tukevat palvelut, monikulttuurinen nuorisotyö, maahanmuuttajien vastaanottopalvelut, palvelut maahanmuuttajien kotoutumiseksi, maahanmuuttajien erityispalvelut sekä maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystyö. Myös käsitteitä sosiaali- ja terveystyö, työhallinnon palvelut tai työvoimapalvelut käytettiin.

Ohjelmien eriytettyt palvelut olivat pakolaisten ja inkerinsuomalaisten paluumuuttajien vastaanottoon, alkuvaiheen sosiaali- ja terveystyöjärjestämiseen sekä kotouttamiseen perustettuja ulkomaalais- tai maahanmuuttotoimistoja ja tulkikeskuksia. Ammatillisissa toisen asteen oppilaitoksissa järjestettiin maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Osassa kunnista oli erilaisia maahanmuuttajien ja kantaväestön kohtaamispaikkoja. Lisäksi erilaiset kolmannen sektorin toimijat tuottivat julkisia palveluja tukevia, pelkästään maahanmuuttajille suunnattuja palveluja ja toimintoja. Myös kidutettujen kuntoutuskeskus oli mainittu yhdessä ohjelmassa, ja se tuotti palveluja alueellisesti laajemminkin.

Ohjelmassa 22 eriytettyjen palvelujen toimintapolitiikka ja kohdentaminen oli kirjattu seuraavasti:

”Maahanmuuttajille erityisryhmänä tarjottavat palvelut kohdennetaan maassaolon alkuvaiheeseen. Muilta osin maahanmuuttajia kohdellaan kuntalaisina yksilöllisistä lähtökohdistaan käsin yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Yhdenvertaisuus ymmärretään erilaisena kohteluna siten, että kaikilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet

lähtökohdistaan riippumatta. Yhdenvertaista kohtelua toteutetaan esimerkiksi positiivisen diskriminaation keinoin.” (Ohjelma 22)

Maahanmuuttotoimistot tarjosivat erilaisia sosiaali- ja terveystoimintoja vaihtelevasti. Osassa toimistoista työskenteli pelkästään sosiaalityöntekijöitä, kanslistejä, ohjaajia tai perhetyöntekijöitä. Joissakin työskenteli myös, lääkäri, psykologi tai terveydenhoitaja. Näiden eriytettyjen palvelujen keskeinen tehtävä oli vastaanottaa kuntaan saapuvat pakolaiset ja inkerinsuomalaiset paluumuuttajat ja järjestää heille alkuvaiheen palvelut. Työ sisälsi vastaanoton käytännön järjestelyä sekä avustamista ja ohjausta muiden palvelujen käytössä. Näitä olivat terveystoimintot, lasten päivähoito ja opetus, työvoimatoimiston palvelut, asumiseen liittyvät palvelut, rekisteröinti- ja lupa-asiat sekä aikuiskoulutus. Työ sisälsi psykososiaalista tukemista kotoutumisaikana sekä vaihtelevasti myös kotoutumista edistävää ryhmätoimintaa ja informointityötä. Lisäksi joissakin tapauksissa maahanmuuttotoimistot kouluttivat, tiedottivat ja neuvoivat pakolaisiin liittyvissä asioissa ja vastasivat maahanmuuttajatyön kehittämisestä sekä yhteistyöstä paikallisesti tai alueellisesti. Pakolaiset olivat ohjelmien kuvausten mukaan eriytettyjen palvelujen piirissä yleensä kolme vuotta ja inkeriläiset paluumuuttajat vaihtelevasti puolesta vuodesta kolmeen vuoteen. Seuraavassa on kuvaus pakolaisten ja inkeriläisten vastaanottoon erikoistuneen toimiston tehtävistä ja hallinnollisesta organisoinnista:

”G:n kaupungin maahanmuuttajapalveluiden perustehtävänä on huolehtia kaupungin vastaanottamien pakolaisten ja inkerinsuomalaisten paluumuuttajien vastaanotosta ja ensimmäisten vuosien kotouttamistyöstä. Pakolaisten kohdalla asiakkuus kestää kolme vuotta, paluumuuttajien kohdalla vuoden. Maahanmuuttajapalveluiden tehtävänä on myös pyrkiä edistämään myönteistä monikulttuurista kehitystä kaupungissamme. Hallinnollisesti maahanmuuttajapalvelut sijoittuvat G:n kaupungin organisaatiossa sosiaali- ja terveystoimintakeskuksessa kuntouttavan sosiaalityön ja perusturvan yksikön alaisuuteen.” (Ohjelma 4)

Eräissä tapauksissa kunnallinen pakolaisten vastaanotto oli järjestetty hallinnollisesti yhdessä turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen kanssa ja toisessa kunnassa yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa.

Työvoimatoimiston järjestämistä palveluista tyypillisin eriytetty palvelu oli työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus. Työvoimatoimistot eivät itse hankkineet maahanmuuttajille järjestettävää työvoimapolitiittista koulutusta, vaan sen hankinnasta vastasi alueellinen työvoima- ja elinkeinokeskus. Muita maahanmuuttajille hankittuja koulutuksia olivat

Opetushallituksen suosituksen mukaiset aikuisten luku- ja kirjoitustaitokurssit ja joissakin tapauksissa erilaiset suomen kielen jatkokurssit. Poikkeuksena myös ammatillista koulutusta hankittiin pelkästään maahanmuuttajaryhmille. Tyypillisempää kuitenkin oli, että maahanmuuttajat pyrittiin ohjaamaan kaikille tarjottavaan ammatilliseen koulutukseen.

Ohjelmissa oli esitelty runsaasti erilaisia, pelkästään maahanmuuttajille suunnattuja työllistämisen- ja aktivointiprojekteja, joiden tavoitteena oli maahanmuuttajien ohjaaminen työmarkkinoille tai koulutukseen. Tyypillistä näille projekteille oli, että niissä opetettiin lisää suomen kieltä, annettiin yksilöllistä ohjausta ja järjestettiin työharjoittelupaikka tai tutustuminen oppilaitokseen. Suokonaution (2008) tutkimuksen Palapeli-projekti oli tyypillinen tällainen projekti. Työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten, kuten pienten lasten äitien ja ikääntyneiden, kotoutumisen palvelut oli järjestetty joko kolmannen sektorin toimintana tai kuntien omana toimintana ja usein projektina.

Pakolaisten vastaanoton palvelut oli useassa kunnassa järjestetty eriytettyinä siten, että maahanmuutto- tai ulkomaalaistoimisto järjesti alkuvaiheen palvelut, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden palvelujen erityisenä tavoitteena mainittiin maahanmuuttajien oppiminen käyttämään yleisiä palveluja kolmen vuoden jälkeen¹⁰ seuraavien esimerkkien tapaan:

”Keskeistä maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa tehtävässä sosiaalityössä on perehdyttää asiakasta ymmärtämään sosiaaliturvan pääperiaatteet, oikeudet ja velvollisuudet. Asiakasta tuetaan myös itsenäiseksi palvelujärjestelmän käyttäjäksi. Työskentelyssä pyritään ensisijaisesti ehkäisemään jo ennalta yksilö- ja perhetasolla sosiaalisten ongelmien kärjistymisen.” (Ohjelma 4)

”Tarvittaessa palvelujen saavutettavuuden osalta järjestetään maahanmuuttajille tuettuja neuvonta- tai ohjauspalveluja sekä tutustumismahdollisuuksia, jotta siirtyminen omatoimiseksi liikunnan harrastajaksi tai ohjattujen ryhmien asiakkaaksi sujuisi vaivattomasti.” (Ohjelma 11)

Muutoin eriytettyjen palvelujen tavoitteina ja toimintaperiaatteina nimettiin maahanmuuton alkuvaiheeseen ja pakolaisuuteen liittyvien erityistarpeiden huomioiminen ja monikulttuurisen työn periaatteet. Ohjelmaan numero 4 oli kirjattu

¹⁰ Kolme vuotta on kotouttamislaissa määritelty kotoutumisaika, jonka ajan pakolaiset ovat oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan. Valtio myös maksaa samalta ajalta kunnille laskennallista korvausta pakolaisten vastaanotosta.

maahanmuuttajapalvelujen monikulttuurisuustyön keskeiset periaatteet tiivistettynä seuraavasti: kulttuurisensitiivinen työote, taustojen vaikutusten ymmärtäminen erityisesti pakolaisten kohdalla, kotoutumisproessin/maahantulokriisin ymmärtäminen, viranomaisvallan vaikutuksen ymmärtäminen asiakassuhteessa erityisesti pakolaisten kanssa työskenneltäessä ja asiakkaan vähemmistöaseman ymmärtäminen uusissa olosuhteissa (ohjelma 4).

Seuraavassa ohjelmassa todetaan sama asia perustellen seuraavasti:

”Sosiaali- ja terveyspalveluissa huomioidaan maahanmuuttajien ja etenkin pakolaisten erityistarpeet. Henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia laadittaessa tulee muistaa, että traumaattiset kokemukset vaikeuttavat ja jopa estävät maahanmuuttajan kotoutumista. Pakolaisina tai turvapaikanhakijoina maahan tulleilla on usein sota-, kidutus ja läheisten menettämiskokemuksia. Myös perheiden erilleen joutuminen saattaa olla este uuden oppimiselle.” (Ohjelma 7)

7.2 Yleiset palvelut

Yleiset palvelut olivat kuntien, työhallinnon, Kelan, poliisin ja kolmannen sektorin palveluja sekä ammatillista koulutusta, joihin myös maahanmuuttajat olivat oikeutettuja. Näiden palvelujen kuvauksissa esiintyi kaksi lähestymistapaa: osassa oli kuvattu, miten maahanmuuttajat huomioidaan palvelussa, ja osassa palvelu oli kuvattu yleisellä tasolla. Osassa aineiston ohjelmista oli kuvattu ainoastaan pakolaisten ja inkerinsuomalaisien paluumuuttajien maahanmuuton alkuvaiheen eriytetyt palvelut eikä niissä kuvattu sitä, millä tavalla yleisissä palveluissa huomioidaan maahanmuuttajan tarpeita kotoutumisajan jälkeen.

Kunnallisista peruspalveluista ohjelmissa oli huomioitu kunnan sosiaali- ja terveyspalvelut ja niistä erityisesti sosiaalityö, perhetyö, päivähoito, terveydenhoitajan antama terveysneuvonta sekä mielenterveyspalvelut. Vanhusten ja vammaisten palvelujen osalta ohjelmissa oli vähemmän mainintoja ja ne oli järjestetty aina yleisinä palveluina. Muina palveluina oli huomioitu esi- ja perusopetus, toisen asteen koulutus, vapaa-aika-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut sekä maahanmuuttajien asumisen järjestäminen. Joissakin erityisesti työperäistä maahanmuuttoa edistävissä ohjelmissa oli huomioitu myös ammattikorkeakoulu ja yliopisto.

Osassa kunnista maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelut ja kotouttaminen oli järjestetty lähes kokonaan yleisinä palveluina. Joissakin kunnissa yleisiin palveluihin oli sijoitettu maahanmuuttajien palveluun erikoistuneita työntekijöitä, kuten esimerkiksi sosiaalityöntekijöitä. Yleisiin palveluihin oli joissakin tapauksissa myös nimetty maahanmuuttotyön tai -asioiden yhdyshenkilöitä tai koordinaattoreita, kuten seuraavassa esimerkissä:

”Varhaiskasvatuksen maahanmuuttajatyön koordinaattori vastaa osaltaan maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen suunnittelusta, koordinoinnista ja kehittämisestä yhteistyössä perheiden ja muiden toimijoiden kanssa. Yksittäisissä päiväkodeissa ja perhepäivähoitopaikoissa on henkilöstön tukena käytettävissä ns. monikulttuurisuuskansiot, joihin on koottu keskeinen tieto maahanmuuttajatyöstä varhaiskasvatuksessa. Päivähoidon henkilöstöstä on koottu maahanmuuttajatyön yhteyshenkilöverkosto. Yhteistyö perusopetuksen kanssa toimii saumattomasti.” (Ohjelma 5)

Perusopetuksessa järjestettiin maahanmuuton alkuvaiheen valmistavaa opetusta, minkä jälkeen oppilaat siirtyivät joko kehitystasoaan tai ikätasoaan vastaavaan opetusryhmään. Esi- ja perusopetuksessa järjestettiin suomen kielen ja oman äidinkielen ja uskonnon opetusta. Oman äidinkielen opetusta oli järjestetty, jos sitä varten saatiin kokoon riittävän suuri ryhmä. Seuraavassa kuvaus maahanmuuttajalapsille tarkoitetun perusopetuksen opetusjärjestelyistä:

”Maahanmuuttajien äidinkielen ja valmistavan opetuksen opetusryhmät ovat yleensä normaalia pienempiä, jotta erittäin heterogeenisten ryhmien opiskelu sujuisi paremmin ja oppilaan omaa oppimissuunnitelmaa voisi paremmin toteuttaa. Tarkoituksenmukaisen opetuksen järjestäminen edellyttää myös muissa aineissa oppilaskohtaista suunnittelua, oikeanlaisen materiaalin hankkimista ja siten myös lisäresursointia. Myös oppilaan henkinen hyvinvointi on otettava huomioon ja tarjottava oppilashuollollista tukea, jos siihen on tarvetta. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi maahanmuuttajaoppilas ja hänen perheensä tarvitsevat riittävästi ohjausta ja tietoa opiskelemisesta, koulun tavoitteista ja koulujärjestelmästä, mutta eri näkökulmasta kuin suomalaiset oppilaat ja vanhemmat, joille koulumaailma on jo tuttu. Suurempi ohjaustarve on myös otettava huomioon suunnittelussa ja resursoinnissa. Oppilaan ja vanhempien ohjaus on aloitettava mahdollisimman varhain, jotta nuoren opiskelu olisi tavoitteellista ja jatko-opintoihin pyrkiminen mahdollisimman hyvin suunniteltua. Maahanmuuttajavanhempien kanssa tarvitaan usein tulkkia ja aikaa tulee varata riittävästi keskusteluihin. Keskustelukertoja tarvitaan yleensä useita.” (Ohjelma 18)

Joissakin tapauksissa myös päivähoidossa järjestettiin suomen kielen ja oman äidinkielen opetusta. Seuraavassa esimerkissä kuvataan päivähoidon toimintaa maahanmuuttajalapsen hoidon järjestämisessä ja tarpeiden huomioimisessa. Kuvaus ei ole tyypillinen päivähoidon kuvaus, koska kaikissa päiväkodeissa maahanmuuttajalapsi ei saa kahden lapsen vaatimaa resurssia, eikä kaikissa päiväkodeissa lapsille laadita kotoutumissuunnitelmia.

”Lapsen vanhemmat, päiväkodin henkilökunta ja tulkki tekevät lapselle päiväkodissa henkilökohtaisen kotouttamissuunnitelman. Lapsen kotouttamisen kannalta ihanteellista olisi, että päiväkodissa olisi samasta kulttuurista useampia lapsia. Maahanmuuttajalapsi tulee sijoittaa kahden lapsen paikalle ja kiinnittää häneen erityistä huomiota ja tukea hänen kasvatustaan. Ensimmäisen puolen vuoden jälkeen tilanne tarkastetaan, ja hän voi tarvittaessa jatkaa kahden paikalla olemista jos tilanne niin vaatii. Lapsi voidaan myös sijoittaa tällaiseen kotouttamista tukevaan tilanteeseen, vaikka hän olisi syntynyt Suomessa. Pyrkimyksenä on, että kaikissa H:n päiväkodeissa, joissa on maahanmuuttajalapsia, voitaisiin antaa suomi toisena kielenä -opetusta vähintään kaksi kertaa viikossa.” (Ohjelma 11)

Jotta päiväkodin toiminta olisi monikulttuurista, tulisi kuvaukseen lisätä myös lapsen oman äidinkielen ja kulttuurin tukeminen.

Työvoimatoimiston palvelujen kuvaukset vaihtelivat eri ohjelmissa. Osassa kuvattiin kotouttamislain mukaisia palveluja ja maahanmuuttajien palvelujen järjestämistapaa. Osassa korostettiin työvoimapalvelulain mukaisia, työvoimatoimiston yleisiä palveluja. Seuraavassa esimerkissä ovat läsnä molemmat näkökulmat:

”I:n työvoimatoimisto tarjoaa maahanmuuttajille kaikkia samoja palveluja kuin suomalaisillekin. Työvoimatoimistosta saa tietoja avoimista työpaikoista, koulutuksesta, ammatinvalinnasta, työharjoittelusta, yrittäjyydestä, työttömyysturvasta sekä monista muista työelämään liittyvistä asioista. Maahanmuuttaja voi ilmoittautua työvoimatoimiston asiakkaaksi sen jälkeen kun hänelle on myönnetty oleskelu- ja työlupa. Työvoimatoimisto on onnistunut työllistämään maahanmuuttajia monille eri aloille sekä vakinaisiin että lyhyempiin työsuhteisiin.”

”I:n työvoimatoimistossa kansainvälisiä palveluja hoitaa erikoistyövoimaneuvoja, joka haastattelee maahanmuuttajat heidän ilmoittauduttuaan työvoimatoimiston asiakkaiksi ja laatii heille työvoimatoimiston osalta kotoutumissuunnitelman. Erikoistyövoimaneuvoja hoitaa maahanmuuttajille työharjoittelu-, koulutus- ja työllisyyspalveluja sekä osallistuu maahanmuuttajille tarkoitettujen kielikurssien opiskelijavalintoihin. Kun maahanmuuttajalla on tarpeeksi kieli- ym. valmiuksia hakea työtä, hän siirtyy normaalipalvelujen piiriin.” (Ohjelma 15)

Työvoimapoliittisessa koulutuksessa maahanmuuttajat olivat aluksi eriytetyn kotoutumiskoulutuksen tai muunlaisen suomen kielen opetuksen tai valmistavan koulutuksen piirissä. Riittävän kielitaidon kehittymisen jälkeen he saattoivat osallistua ammatilliseen työvoimapoliittiseen koulutukseen joko maahanmuuttajaryhmässä tai yleisessä suomalaisryhmässä.

Ammatillisen koulutuksen organisaatiot olivat vaihtelevasti ohjelmissa mukana, ja niiden periaatteet maahanmuuttajien opettamisessa tai tarpeiden huomioimisessa olivat kahdenlaiset. Osa oli huomionnut maahanmuuttajien tarpeita opetuksen järjestämisessä

ja kuvannut niitä myös ohjelmassa. Tyypillisimpiä olivat suomi toisena kielenä - opetuksen järjestäminen suomalaisten opiskelijoiden äidinkielen ja ruotsin kielen opintojen sijaan. Osa oppilaitoksista ei tuonut esille mitään erityisjärjestelyjä maahanmuuttajien opetuksen suhteen, ja osa mainitsi vain oppilaitoksessa toteutettavan, maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen.

Ohjelmien kuvausten mukaan maahanmuuttajien oli selviydyttävä itsenäisesti tai kyettävä käyttämään kaikille tarkoitettuja palveluja kotoutumisajan jälkeen, käytännössä siis kolmen vuoden ja joissakin tapauksissa jo puolen vuoden jälkeen. Yleisten palvelujen tavoitteissa esiintyi harvoin maahanmuuttajille eriytettyjä tavoitteita. Yleisempää oli, että niissä korostettiin universaaleja tai ”normaaliuden” periaatteita, kuten seuraavassa esimerkissä:

”Sosiaalipalvelujen perhepalveluissa tavoitteena on ns. normaaliuden periaate. Pakolaisena kuntaan muuttaneet henkilöt siirtyvät perhepalvelujen asiakkuuteen noin kolmen vuoden maassa asumisen jälkeen. Ensimmäisen kolmen vuoden osalta kotoutumistoimenpiteistä vastaa J:n maahanmuuttajapalvelut. Muiden maahanmuuttajien osalta toimitaan ns. normaalimenettelyn mukaisesti eli toimeentulotuen tarpeessa asiakas ohjautuu toimeentulotukiryhmän asiakkuuteen ja muiden sosiaalipalvelujen osalta aluetyöntekijöiden asiakkuuteen. Lastensuojelun lakisääteisen työn vastuu on kuntayhtymällä niin pakolaisten kuin turvapaikanhakijoiden lastensuojelutyössä. Tarvittavat palvelut tarjotaan normaalimenettelyn mukaisesti kaikille asiakasperheille.” (Ohjelma 5)

Tyypillisimmin yleisissä palveluissa huomioitiin maahanmuuttajien tarpeita käyttämällä tulkkia asiakaspalvelussa. Vaikka tulkin tarve usein todettiin, ei tulkkia aina kuitenkaan voitu joko resursseista tai muista syistä johtuen käyttää. Joissakin ohjelmissa tuotiin esille tarve muuttaa tai kehittää yleistä palvelua myös maahanmuuttajalle soveltuvaksi, kuten seuraavassa esimerkissä:

”Tavoitteena on saada maahanmuuttajat käyttämään olemassa olevia palveluja tasavertaisina toimijoina ja vaikuttaa liikunta- ja nuorisojärjestöihin niin, että niiden toiminta on helposti myös maahanmuuttajien saavutettavissa.” (Ohjelma 6)

Ohjelmissa esitettiin myös muita konkreettisia toimenpiteitä, joilla tätä tavoitetta suunniteltiin toteutettavan. Sellaisia olivat muun muassa vieraskieliset esitteet ja oppaat, maahanmuuttajien omakieliset ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä tulkin käyttö.

7.3 Palvelujen toimintaperiaatteet ja kehittäminen

Palvelujen ja niiden toimintaperiaatteiden kuvauksissa oli eroja eri ohjelmissa. Joissakin ohjelmissa oli kuvattu palvelujärjestelmä yleisenä toimintana, osassa oli kuvattu se, miten palvelujärjestelmä palvelee nimenomaan maahanmuuttajia. Myös kehittämistarpeiden kuvausten osalta aineisto oli heterogeeninen. Ainoastaan noin puolessa ohjelmista oli kuvattu kehittämistarpeita.

Palvelujen kuvauksissa niiden toimintaperiaatteet suhteessa maahanmuuttajiin tyypittyivät lähtökohdiltaan monikulttuurisiksi, assimiloiviksi, segregoiviksi tai marginalisoiviksi sen perusteella, miten niissä huomioitiin maahanmuuttajan erityistarpeita ja omaa kulttuuria suomen kielen oppimisen lisäksi sekä korostettiin universaaleja toimintaperiaatteita tai ”normaalia toimintaa”. Ohjelmien tyypillisimpiä kuvauksia olivat assimiloivat toimintaperiaatteet. Myös yhdenvertaisuutta tukevia monikulttuurisia toimintaperiaatteita esiintyi. Segregoivan tai marginalisoivan toimintaperiaatteen kuvauksia esiintyi vähemmän.

Seuraava lainaus kuvastaa hyvin monikulttuurista toimintapolitiikkaa päivähoidossa ja varhaiskasvatuksessa:

”Päivähoidon pedagogisissa ratkaisuissa, toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan huomioon lapsen yksilölliset tarpeet sekä kieli- ja kulttuuritausta -päivähoidon kunta- ja yksikkökohtaisten yleisten varhaiskasvatussuunnitelmien ja esiopetus-suunnitelmien lisäksi. Vanhempien kanssa keskustellaan lapsesta, perheestä sekä päiväkodin hoidosta, kasvatuksesta ja opetuksesta sovittaen yhteen eri kulttuurien välisiä eroja, jotka vaikuttavat arkeen. Yhteistyön onnistuminen edellyttää tulkin käyttöä varsinkin maahantulon ensivaiheessa. Perheen kanssa laaditaan lapsen yksilöllinen kasvatussuunnitelma. Lapsen kehitystä ja oppimista havainnoidaan ja tuetaan lapsen päivittäisessä toimintaympäristössä. Jos lapsen kokonaiskehityksessä havaitaan erityisvaikeuksia, laaditaan varhaiskasvatuksen kuntoutussuunnitelma erityistä tukea tarvitsevan lapsen päivähoitoa varten / Hojks yhdessä vanhempien ja tarvittavan moniammatillisen yhteistyöverkoston kanssa.”

”Päivähoidon kasvattajilla tulee olla oman kulttuurin tuntemukseen ja kunnioitukseen pohjautuva myönteinen asenne muita kulttuureja kohtaan. Jotta lapsi voisi kokea taustaansa liittyvän kaksikulttuurisuuden vahvuutena, tulee aikuisten ja koko kasvu ympäristön välittää tätä arvostusta. Monikulttuurisen päivähoito tavoitteisiin kuuluu lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.”

”Esiopetuksessa pääpaino on kokonaisvaltaisessa kasvun tukemisessa; opetuksen pitää antaa lapselle mahdollisuus muodostaa itsestään myönteinen minäkuva sekä vahvistaa lapsen omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiä. Opetuksella tuetaan suomen kielen ja

mikäli mahdollista myös lapsen oman äidinkielen kehittymistä sekä mahdollisuutta kasvaa kahteen kulttuuriin.” (Ohjelma 2)

Assimiloivat toimintaperiaatteet kuvasivat palvelut järjestettäväksi normaalipalveluina, eikä maahanmuuttajien kulttuuria tai erillisjärjestelyjä maahanmuuttajien osalta niissä kuvattu. Seuraavassa tyypillinen tällainen kuvaus:

”Maahanmuuttajilla on oikeus saada perusterveydenhuollon tarjoamia mielenterveyspalveluja K:n terveyskeskuksesta. Erikoissairaanhoidotasoisia palveluja maahanmuuttajilla on tasavertainen oikeus saada muiden K:laisten tavoin K:n sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosalueen yksiköistä: K:n mielenterveyskeskuksesta, yleissairaалapsykiatrian yksiköstä K:n aluesairaalan yhteydessä sekä K:n sairaalasta ja K:n psykiatrian yksiköistä. Erikoissairaanhoidoon tullaan lääkärin läheteellä.” (Ohjelma 15)

Ohjelmasta 4 poimitussa esimerkissä maahanmuuttajalapsen erityistarve palvelussa kyllä tunnistettiin, mutta sitä ei huomioitu lastensuojelun käytännöissä, ja toiminnassa korostettiin toiminnan yleisiä periaatteita ja toimintatapaa.

”Sijaishuollon kautta kaupungin omien laitosten ulkopuolelle sijoitetaan huostaan otettuja lapsia muutamia vuosittain. Sijaishuollossa maahanmuuttajaperheillä ei ole muista poikkeavaa palvelua sijoituspaikkaa etsittäessä. Sijoituspaikalta edellytetään myönteistä suhtautumista eri kulttuureista tulleisiin lapsiin ja nuoriin sekä yhteistyövalmiuksia vanhempien kanssa. Minkäänlaista erityistukea lapsen oman kulttuurin säilyttämiselle ja tukemiselle sijoituspaikka ei saa. Lapsen oman kielen ja kulttuurin tukeminen sekä yhteydenpito omaan etniseen ryhmään jäävät täysin sijoituspaikan vastuulle.” (Ohjelma 4)

Näen myös tämän kuvauksen assimiloivana, koska lapsi huostaanotossa erotetaan omasta kulttuuriympäristöstään, eikä sijoituksessa suomalaisperheeseen voida aina turvata lapsen oikeutta omaan kulttuuriin, vaikka sen tarve tiedostetaan.

Ohjelmassa 11 ammatillisen koulutuksen järjestäjä kuvasi toimintansa seuraavasti:

”L tarjoaa opintoja seitsemältä eri alalta, 30 perustutkintoa sekä 61 koulutusohjelmaa kymmenessä eri yksikössä L. Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta järjestää L. L on kansainvälinen liiketalouden tutkinto, jossa osa opinnoista suoritetaan englannin kielellä. Toisen asteen tutkintojen lisäksi ammattiopiston L koordinoi yksiköissä tarjottavaa aikuis- ja oppisopimuskoulutusta. Ammattiopiston eri yksiköt järjestävät aikuiskoulutuksena ammatillisia perustutkintoja, ammatti- ja erikoisammattitutkintoja sekä erilaisia lyhytkursseja.” (Ohjelma 11)

Maahanmuuttajien tarpeita oli tässä kuvauksessa huomioitu, mutta pelkästään yhteen yksikköön sijoitettuna maahanmuuttajille omana ryhmänä suunnattuna koulutuksena, jonka yhteyttä muuhun ammatilliseen koulutukseen ei tuettu. Näen toimintaperiaatteen segregoivana, koska se eristi maahanmuuttajaopiskelijat yhteen yksikköön omaksi

ryhmäkseen, eikä yhteyttä muuhun ammatilliseen koulutukseen tai jatko-opiskelumahdollisuutta tuettu. Kuvauksessa ei myöskään esitetä maahanmuuttaja-opiskelijoiden tarpeiden, kuten puutteellisen suomen kielen osaamisen ja mahdollisten muiden tuen tarpeiden huomioimista muussa ammatillisessa koulutuksessa.

Seuraavan kuvauksen tulkitsen lähtökohdiltaan marginalisoivaksi, koska se käytännön toimintapolitiikkana essentialisoi kaikki maahanmuuttajat yhtenäiseksi ryhmäksi, joilla on erityisvaatimuksia ja jotka tarvitsevat suomen kielen opintoja.

*”Tutkintotavoitteinen ammatillinen maahanmuuttajakoulutus
Koulutuksen tavoitteena on lisätä opiskelijoiden ammatillista osaamista, jolloin koulutuksen aikana suoritetaan koko tutkinto tai osatutkinto. Koulutuksen opetussuunnitelma suunnitellaan OPH:n antamien valtakunnallisten tutkinnon perusteiden mukaisesti huomioiden kohderyhmän erityisvaatimukset. Tutkintoon valmistaviin koulutuksiin sisällytetään suomen kielen opintoja.”* (Ohjelma 11)

Kuvattu toimintaperiaate ei huomioi maahanmuuttajan yksilöllisiä tarpeita ja osaamista, eikä tue maahanmuuttajien integroitumista yleiseen ammatilliseen koulutukseen tai ammatillisen koulutuksen monikulttuuristumista. Valittu toimintapolitiikka myös kaventaa maahanmuuttajan valinnanvapautta ja vähentää hänen yhdenvertaisuuttaan ammatillisissa opinnoissa, koska kaikkea ammatillisen koulutuksen opetustarjontaa ei voida tarjota maahanmuuttajille omana ryhmänä. Sen sijaan ohjelmaan numero 2 kuvattu toimintapolitiikka huomioi maahanmuuttajien tarpeita yleisessä ammatillisessa koulutuksessa ja integroi heidät ammatilliseen koulutukseen.

”Maahanmuuttajat voivat myös hakeutua riittävän kielitaitotason saavutettuaan tutkintotavoitteiseen ammatilliseen koulutukseen. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen on hankittu maahanmuuttajille tukiovetusta ja lisäohjausta.” (Ohjelma 2)

Palveluohjelmiin ja myös osaan yhdistelmäohjelmista liittyi ristiriitaisuutta siten, että kaikissa niissä ei ollut sovittu yhtenäisistä toimintaperiaatteista tai käytännöistä. Samassa ohjelmassa saattoi esiintyä kaikkia edellä esitettyjä toimintaperiaatteita.

Palvelujen kehittämistarpeet

Noin puolessa ohjelmista oli systemaattisesti kaikkien palvelujen osalta esitetty kehittämistarpeita, ja joissakin ohjelmissa niitä ei ollut esitetty lainkaan. Joissakin ohjelmissa oli esitetty kehittämistarpeita vain muutamien palvelujen kohdalla. Yksittäisiä kehittämissuhteita tai -tarpeita oli esitetty runsaasti, ja niitä oli esitetty

lähes kaikkien palvelujen osalta. Usein kehittämistarve oli todettu, mutta sen toteuttamisesta ei ollut tehty päätöstä tai toteuttaminen oli kirjattu muotoon ”pitäisi”. Myös palvelujen kehittämistarpeina oli samoja teemoja ja asioita kuin strategia- ja yhdistelmäohjelmien strategioissa. Keskeisimpiä niistä olivat monikulttuurisuuteen liittyvän osaamisen ja työmenetelmien kehittäminen ja yhteistyö eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa.

Kehittämistarpeina ohjelmissa esitettiin työntekijöille annettavaa koulutusta maahanmuuttaja ja kulttuurikysymyksissä, erikielisten materiaalien ja esitteiden laatimista, maahanmuuttajille, viranomaisille ja suurelle yleisölle annettavan tiedotuksen parantamista ja lisäämistä, viranomaisten välisen yhteistyön lisäämistä yleensä sekä moniammatillisen yhteistyön lisäämistä ja kehittämistä. Lisäksi esitettiin kehittämistarpeita, jotka liittyivät eri viranomaisten yhteisten palveluprosessien määrittämiseen ja kotoutumissuunnitelmien laatimiseen sekä vastuukysymyksiin niissä. Myös uusien palvelumuotojen ja toimintakäytäntöjen aloittamista ja kehittämistä esitettiin. Palveluihin haluttiin palkata myös maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä erityisesti suomi toisena kielenä -opettajiksi ja kieliavustajiksi.

Keskeisin teema palvelujen kehittämistarpeissa oli erityisesti yleisten palvelujen henkilökunnan koulutus maahanmuuttaja- ja kulttuurikysymyksissä sekä maahanmuuttajien erityistarpeiden huomioimisessa. Tämä tarve oli kirjattu sekä palvelujen tavoitteisiin että kehittämistarpeisiin. Molemmassa nimettiin monikulttuurisuus- ja maahanmuuttajatietouteen, tulkin käyttöön sekä maahanmuuttajien kanssa työskentelyyn liittyvien tietojen ja taitojen kehittäminen. Työntekijöiden koulutustarpeita kuvaa mielestäni perustellusti ohjelmasta 5 poimittu esimerkki:

”Vaikeista mielenterveysongelmista kärsiville maahanmuuttajille on tarjolla samat sairaala- ja avohoidon palvelut kuin kantaväestölle (lääkitys, psykoterapeuttiset keskustelut, osastohoito, hoitokokoukset ja verkostoneuvottelut ym.). Hoidon suunnittelua ja toteuttamista vaikeuttavat pakolaisuuteen liittyvien ilmiöiden kuten esimerkiksi traumatisoitumisen, turvapaikkaprosessin sekä tulkkauksen tuomat haasteet, jotka vaativat erityisosaamista. Tällä hetkellä vain pieni osa aikuisten mielenterveyspalveluissa työskentelevistä on perehtynyt ko. haasteisiin.” (Ohjelma 5)

Useisiin palveluihin esitettiin palkattavaksi maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä. Maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden palkkaaminen nähtiin keinona palvella paremmin myös monimuotoista asiakaskuntaa. Maahanmuuttajia haluttiin kuitenkin

palkata useammin erilaisiin avustaviin työtehtäviin tai etnistä osaamista vaativiin työtehtäviin kuin esimerkiksi sosiaalityöntekijöiksi, opettajiksi tai muiksi ammattilaisiksi. Päivähoitoon ja perusopetukseen maahanmuuttajia esitettiin rekrytoitaviksi äidinkielen opettajiksi ja kieliavustajiksi.

Esille nostettiin myös erikielisten materiaalien tarve, jotta niitä voitaisiin käyttää maahanmuuttajille suunnatun tiedotuksen ja ohjauksen tukena erilaisina esitteinä, oppaina ja internet-sivuina. Myös erikielisiä lomakkeita ja opetusmateriaaleja tarvittiin.

”Toimeentulotukihakemus ja jatkohakemus tulisi päivittää eri kielillä nykyisiä vastaavaksi ja ne voisivat olla netissä työntekijöiden ja asiakkaiden saatavilla kuten suomenkielisetkin lomakkeet. --- Englannin ja ruotsin kielellä tarvittaisiin myös yllämainittuja lomakkeita. Tarve kääntää toimeentulotuki- ja sen jatkohakemus eri kielille.” (Ohjelma 8)

Asiakastyöhön liittyvää yhteistyötä tuli kehittää erityisesti asiakastyön nivelvaiheissa. Kriittisiä kohtia olivat maahanmuuton alkuvaihe, siihen liittyvä tiedottaminen ja asiakaskohtaisen tiedon saaminen, palveluohjaus ja kotoutumissuunnittelun aloittaminen. Ohjelmassa 16 todetaan yhteistyön kehittämistä seuraavaa:

”Yhteisen asiakasprosessin määrittäminen työvoimatoimiston, sosiaalitoimen ulkomaalaistoimiston, terveystoimen ja työvoiman palvelukeskuksen yhteistyönä. Määritellään vaiheet asiakasprosessissa, joissa toimijoiden tulee tehdä yhteistyötä ja määritellään yhteistyömuodot. Toimitaan yhteisesti määritetyn asiakasprosessin mukaisesti.” (Ohjelma 16)

Muita kriittisiä asiakastyön kohtia olivat lasten päivähoiton ja koulun aloittaminen, perusopetuksesta toisen asteen opintoihin siirtyminen sekä eriytetyistä kotoutumispalveluista normaalipalveluihin siirtyminen. Kaikkiin nivelvaiheisiin kaivattiin suunnitelmallisempaa työskentelyä, yhteistyötä tai uusia tapoja työskennellä. Kaikkien ikäryhmien kotoutumissuunnitelmiin liittyi kehittämistarpeita. Lapsia ja nuoria sekä työvoiman ulkopuolella olevia koskevista suunnitelmista yleisimpänä kehittämistarpeena oli maininta, jonka mukaan suunnitelmia alettiin laatia. Työikäisten suunnitelmien osalta keskeisin kehittämishaaste oli sosiaalityön ja työvoimatoimiston yhteistyö.

Ohjelmissa esitettiin uusia, eri maahanmuuttajaryhmille sopivia toiminta- ja työskentelymuotoja. Tällaisia olivat muun muassa avoin päiväkotitoiminta, myöhään perusopetukseen tulleiden 12–14-vuotiaiden nivelluokka, maahanmuuttajalasten kouluvalmiuden arviointimenetelmien kehittäminen sekä nuorten ja aikuisten osaamisen kartoituskeskukset. Päivähoitoon ja esikouluun tarvittiin oman äidinkielen ja suomi

toisena kielenä -opetuksen opetussuunnitelmia ja -materiaaleja. Ylipäätään maahanmuuttajalasten opetukseen ja vanhempien kanssa tapahtuvaan yhteistyöhön tarvittiin erilaisia materiaaleja. Sosiaalityöhön esitettiin muun muassa monikulttuurisen perhetyön aloittamista ja lastensuojeluun läheisneuvonpitoryhmiä. Keskeisin kehittämistarve lähes kaikissa palveluissa, erityisesti yleisissä palveluissa, oli tulkin käyttö: millä tavalla toimitaan, että tulkki on tarvittaessa käytössä ja miten tulkin välityksellä toimitaan.

Viranomaisten välisen yhteistyön lisäämiseksi ja kotouttamistyön kehittämiseksi ohjelmissa esitettiin perustettavaksi maahanmuuttotoimikuntia kuntiin tai seutukuntiin tai tehostettavan entisten toimintaa. Eräässä ohjelmassa esitettiin toimikunnan perustamista myös TE-keskukseen. Myös toimikuntien roolia haluttiin vahvistaa.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen kohteena oli kotouttamispolitiikka, ja siinä analysoitiin kuntien kotouttamisohjelmiin kirjattuja käsityksiä maahanmuuttajien tarpeista, politiikan tavoitteista ja palveluista sekä palvelujen toimintaperiaatteista ja kehittämisestä. Tutkimusaineisto muodostui pakolaisia vastaanottaneiden kuntien suomenkielisistä kotouttamisohjelmista. Valitsin aineistoksi nimenomaan pakolaisia vastaanottaneiden kuntien ohjelmat, koska niillä on erityinen velvoite laatia ohjelma. Valtio korvaa pakolaisten vastaanotosta aiheutuneita kustannuksia ainoastaan niille kunnille, jotka ovat laatineet tai sitoutuneet laatimaan kotouttamisohjelman. Alkuperäisestä aineistosta jätin pois kahdeksan ohjelmaa, koska niitä ei ollut päivitetty eikä ajantasaistettu, vaikka ohjelmia koskeva lainsäädäntö oli muuttunut. Aineiston perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä siitä, edellyttävätkö pakolaisten vastaanoton kustannuksia korvaavat viranomaiset ohjelmien päivittämistä kunnilta. Kotouttamislaki ei tähän velvoita, ainoastaan ohjelman laatimiseen. Koska ohjelmia ei päivitetä eikä uudisteta, vesitty niiden paikallista kotouttamispolitiikkaa ohjaava rooli, ja ne menettävät merkityksensä paikallisina suunnittelu- ja yhteistyöasiakirjoina. Lausuntokierroksella olevassa uudessa laissa kotoutumisen edistämisestä kunnille esitetään kotouttamisohjelman päivittämisen velvoite, ja näen sen tarpeellisena.

Ohjelmat olivat toteutustavoiltaan ja muodoiltaan hyvin erilaisia. Osa ohjelmista oli pitemmän ajanjakson kotouttamista tai kunnan monikulttuuristumista linjaavia strategiaohjelmia, osa käytännön toimintaa ja palveluja kuvaavia palveluohjelmia ja osa oli edellisten yhdistelmiä, jotka vaihtelevasti kuvasivat toiminnan strategisia päämääriä ja palveluja. Kotouttamisohjelman laatimisesta oli vastannut usein työryhmä, johon kuului vaihtelevasti edustajia kunnan eri hallintokunnista, kuten sosiaali- ja terveystoimesta, opetus- tai sivistys- sekä nuoriso- ja vapaa-ajan toimesta. Työryhmiin kuului vaihtelevassa määrin myös työvoimatoimiston, Kelan, poliisin, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen organisaatioiden sekä kolmannen sektorin edustajia. Ohjelmien laatimiseen oli sitouduttu kunnissa laaja-alaisesti Työryhmistä puuttuivat kuitenkin useimmiten elinkeinoelämän tai yrityspalvelujen edustajat, vaikka ohjelmissa esitettiin niiden toimialaan kuuluvia tavoitteita.

Ohjelman kokoamisesta oli usein vastannut maahanmuuttotyön koordinaattori tai ulkomaalaistoimiston edustaja yhteistyössä työryhmän kanssa. Koordinaattorit

työskentelivät joko keskushallinnossa tai maahanmuutto- ja ulkomaalaistoimistossa, jotka oli useimmiten sijoitettu sosiaalitoimen alaisuuteen. Maahanmuuttajien palvelujen koordinaatiovastuu kunnissa on edelleenkin useimmiten sosiaalitoimella, ja varsinkin pakolaisten alkuvaiheen vastaanotto on sosiaalitoimen hallinnonalaan, erityisesti sosiaalityöhön kuuluvaa ja painottuvaa toimintaa.

Maahanmuuttajien ääni kuului heikosti ohjelmissa ja he olivat osallistuneet ohjelmien laatimiseen vain vähän. Yli puolessa asiakirjoista ei ollut mitään mainintaa maahanmuuttajien osallistumisesta tai heille järjestetystä kuulemismenettelystä. Myös työntekijä- ja työnantajajärjestöjä kuultiin harvoin ohjelmaa laadittaessa. Johtopäätökseni on, että kotouttamisohjelmien laatijoita ovat pääsääntöisesti eri tahojen virkamiehet, jotka myös määrittelevät maahanmuuttajien tarpeita ja palveluja. Maahanmuuttajien osallisuus ja näkökulma tulevat harvemmin esille ohjelmissa. Myös maahanmuuttajajärjestöjen rooli kotouttamisessa on vähäinen. Vaikka kotouttamislaki velvoittaa ohjelman laatijoita kuulemaan maahanmuuttajia sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ohjelman laatimisessa, ei näin kuitenkaan aina toimita.

Ohjelmissa kuvatut maahanmuuttajien tarpeet tyypittyivät toisenlaiseksi kieleksi ja kulttuuriksi sekä erilaisiksi psykosomaattisiksi ja sosiaalisiksi vaikeuksiksi. Tarpeita kuvattiin erilaisina puutteina tai vajeina, jotka vaikeuttivat tai estivät maahanmuuttajan itsenäistä selviytymistä, yhdenvertaista asiointia, koulunkäyntiä, opiskelua tai työllistymistä ja jotka oli siksi syytä ottaa palvelujärjestelmässä huomioon. Keskeisimpänä palvelutarpeena mainittiin suomen kielen osaamattomuus ja Suomeen liittyvien tietojen ja taitojen puute. Nämä tarpeet oikeuttivat suomen kielen ja Suomeen liittyvän tiedon opetukseen sekä tulkkipalveluun. Joissakin ohjelmissa kotoutuminen nähtiin kaksisuuntaisena prosessina, johon vaikuttaa myös ympäristö ja sen ominaisuudet. Näissä ohjelmissa kuvattiin ympäristön ominaisuuksia, kuten kielteistä suhtautumista maahanmuuttajiin ja rasismia, sekä maahanmuuttajille sopivien palvelujen puutetta.

Kulttuurieroilla käsitettiin maahanmuuttajaperheiden toisenlaista perhedynamiikkaa ja naisen erilaista asemaa ja roolia perheessä. Kulttuurierona kuvattiin myös maahanmuuttajanuorten vaikea asema kahden kulttuurin välissä silloin, kun kotoutuminen etenee eri tahtia perheenjäsenten välillä, sekä erilaiset lastenkasvatusmenetelmät. Myös erilaiset arvot, terveys- ja sairauskäsitykset,

hoitokäytännöt sekä ruoka- ja asumiskulttuuri liitettiin kulttuurieroihin. Kulttuurierot liitettiin lasten oman äidinkielen ja kulttuurin huomioimiseen päivähoitossa ja perusopetuksessa. Aikuisilla ne liitettiin erilaiseen toimintatapaan ja kulttuurierojen huomioimiseen sosiaali- ja terveystalveissa. Oman kulttuurin arvostaminen tai tukeminen mainittiin ohjelmien tavoitteissa, mutta konkreettiset toteutustavat puuttuivat useimmiten.

Psykosomaattiset ja sosiaaliset vaikeudet kuvattiin erityisesti pakolaisten elämään liittyvinä traumoina ja stressinä kuten kulttuuristressinä, sosiaalisten verkostojen, osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien puutteena sekä korkeana työttömyytenä. Joissakin ohjelmissa kuvattiin myös puutteita palvelujärjestelmässä sekä yksittäisten työntekijöiden negatiivista asennoitumista ja kulttuurisen osaamisen puutetta, joka joissakin tapauksissa esti maahanmuuttajien tarpeiden huomioimista tai yhdenvertaisuuden toteutumista. Maahanmuuttajia ja heidän erityisyytään kuvattiin harvemmin pääomana, jota tuli kehittää ja hyödyntää paikallisena voimavarana.

Maahanmuuttajat nähtiin ohjelmissa toisaalta yhtenäisenä ryhmänä ja toisaalta heterogeenisenä joukkona, jonka palvelutarpeita ja resursseja kotoutumiselle kuvattiin monimuotoisiksi. Yksi yhteinen palvelutarve eri maahanmuuttajaryhmillä kuitenkin oli, ja se oli ohjauksen ja neuvonnan tarve. Kotouttamisen osalta ohjelmat oli useimmiten laadittu pakolaisten tarpeita ajatellen, ja heillä nähtiin olevan useita erilaisia palvelutarpeita. Työperusteista maahanmuuttoa edistävissä ohjelmissa taasen pakolaisten tarpeita ei useinkaan huomioitu. Muiden maahanmuuttajaryhmien osalta ohjelmissa oli kuvattu lasten, nuorten, kotiäitien sekä ikääntyneiden palvelutarpeita. Miesten tarpeiden kuvauksia tai erityisesti miehille tarkoitettuja palveluja ei ohjelmissa ollut. Vammaisten palvelutarpeiden kuvauksia ohjelmissa ei esiintynyt, ja heidän palvelunsa järjestettiin aina yleisinä palveluina. Myös yksin saapuneiden alaikäisten lasten ja nuorten palvelutarpeiden ja palvelujen kuvaukset puuttuivat lähes kokonaan. Maahanmuuttovirasto on myöntänyt vuosien 2008 ja 2009 aikana sekä 1.1.–30.4.2010 välisenä aikana yhteensä 551 oleskelulupaa yksin saapuneille alaikäisille, oli ainoastaan yhdessä ohjelmassa maininta yhdestä tämän erityisryhmän palvelusta, ja se oli perheryhmäkodin ylläpito.

Kotouttamisohjelmien tavoitteissa ja strategioissa monikulttuurisuus oli nimetty yhdeksi tavoiteltavaksi lähtökohdaksi kunnissa. Monikulttuurisuus liittyi sekä toimintapolitiikan

linjauksiin että lisääntyvän maahanmuuton tavoitteisiin. Muina yleisinä tavoitteina kotouttamisohjelmissa esiintyi elinkeinopoliittisia ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja yhteiskunnallisen integraation kannalta monikulttuurisuuden olisi sisällyttävä laaja-alaisesti kaikkiin kunnan toimintapolitiikkoihin. Vaikka ohjelmien laatimiseen oli sitouduttu kunnissa laaja-alaisesti, ei kaikkiin ohjelmiin ollut sisällytetty yhtenäistä strategiaa tai yhtenäisiä toimintaperiaatteita, joka olisi näkynyt eri toimijoiden toimintojen kuvauksissa. Eri ohjelmista ei muodostunut yhtenäistä kotouttamisstrategiaa. Ohjelmien strategisista linjauksista muodostui 12 eri teemaa, joita huomioitiin vaihtelevasti eri ohjelmissa. Yhtenäisiä teemoja olivat syrjinnän ehkäisy ja yhdenvertaisuuden tukeminen, suomen kielen opetuksen vahvistaminen, johtamisen ja monimuotoisten työyhteisöjen kehittäminen ja lisääminen sekä monimuotoisten asuinalueiden muodostaminen. Kaikki nämä esiintyivät vähintään viidessä eri ohjelmassa.

Yksilötason kotoutumisen tavoitteilla haluttiin toisaalta kehittää maahanmuuttajien yksilöllistä pääomaa, kuten suomen kielen taitoa ja Suomeen liittyvää tietoa ja kulttuurista osaamista, sekä poistaa vajeita, jotka liittyivät heidän itsenäiseen selviytymiseensä, koulunkäyntiinsä, opiskeluunsa tai työllistymiseensä. Ohjelmissa ei kuitenkaan aina nimetty palveluja tai toimenpiteitä kaikkiin tunnistettuihin tarpeisiin. Esimerkiksi trauman tai kulttuurisen stressin hallintaan liittyviä tarpeita tuotiin esille, mutta niiden hoitamiseen liittyviä tavoitteita ja keinoja tai palveluja nimettiin harvemmin. Ohjelmissa tuotiin myös esille maahanmuuttajien mielenterveyden hoidon järjestämiseen tai tarvittavan hoidon saamiseen liittyviä vaikeuksia. Maahanmuuttajien työllistymiseen liittyviä tavoitteita esitettiin myös, mutta työllistymisen kannalta keskeiset työnantajien edustajat puuttuivat ohjelmia laatineista työryhmistä, eikä heitä ollut useinkaan kuultu ohjelmia laadittaessa.

Eri ohjelmien sisältämät palvelut ja toimenpiteet olivat pelkästään maahanmuuttajille palveluja antavia, eriytettyjä kotouttamispalveluja sekä yleisiä palveluja. Eriytettyjä palveluja olivat ulkomaalais- ja maahanmuuttajatoimistot, tulkikeskukset, maahanmuuttajien kohtaamispaikat, kotoutumis- ja suomen kielen koulutus, maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus ja erilaiset kolmannen sektorin järjestämät, kotoutumista tukevat palvelut. Yleiset palvelut olivat kuntien, työvoimatoimiston, kansaneläkelaitoksen, poliisin ja kolmannen sektorin palveluja, joihin myös maahanmuuttajat olivat oikeutettuja. Palvelujärjestelmän

kuvauksista puuttuivat usein mielenterveyspalvelut, vaikka niihin liittyviä palvelutarpeita tuotiin esille. Mielenterveyspalvelut myös kuvattiin useimmiten toteutettaviksi yleisinä palveluina, eikä niissä aina huomioitu maahanmuuttajan tarpeita. Myös kuvaukset kuntoutuspalveluista ja erityisopetuksesta puuttuivat. Lisäksi puuttuivat usein myös elinkeino- ja yrityspalvelut, vaikka niihin liittyviä tavoitteita ohjelmissa esitettiin.

Ohjelmissa käytettiin vaihtelevasti erilaisia käsitteitä kuvaamaan kotouttamiseen liittyviä palveluja ja toimenpiteitä sekä maahanmuuttajien vastaanoton palveluja. Maahanmuuttajien kotouttamiseen ja maahanmuuttajien vastaanoton palvelujärjestelmään liittyvä käsitteistö on vielä vakiintumatonta. Osassa ohjelmista yleiset peruspalvelut, kuten sosiaali- ja terveys- tai työvoimapalvelut, kuvattiin ”normaalipalveluina”, ja niiden toimintaperiaatteissa korostettiin yleisiä periaatteita. Maahanmuuttajien tarpeita ei niissä aina huomioitu. Palvelujen kuvauksissa kuvausten toimintapolitiikat tyypittyivät lähtökohdiltaan monikulttuuriseksi, assimiloiviksi, segregoiviksi ja marginalisoiviksi sen perusteella, miten niissä kuvattiin maahanmuuttajan erityistarpeiden huomioiminen sekä korostettiin toiminnan yleisiä periaatteita. Johtopäätökseni on, että kotouttamislain ja yhdenvertaisuuslain sisällöt ja velvoitteet eivät vielä ole tuttuja kaikille kunnille ja toimijoille, kuten ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Erityisesti yleisissä palveluissa velvoitteita ei tunneta, ja palveluiden järjestämistä ohjaa enemmän assimiloiva ”maassa maan tavalla” -ajattelutapa ja universaaliuden politiikka kuin monikulttuurisuus.

Pitempään pakolaisia ja inkeriläisiä paluumuuttajia vastaanottaneisiin kuntiin on muodostunut vakiintuneet palvelut, toimintatavat ja toimintaperiaatteet, joilla pyritään vastaamaan näiden maahanmuuttajaryhmien alkuvaiheen ohjauksen, neuvonnan ja tuen tarpeeseen. Aineiston perusteella voi päätyä johtopäätökseen, että näissä eriytetyissä palveluissa maahanmuuttajan erityisyys tunnustetaan ja se pääsääntöisesti pyritään huomioimaan normaalina ja vakiintuneena tapana toimia, vaikkakin myös universaaleja tavoitteita ohjelmissa ja niiden kuvauksissa esiintyi.

Työntekijöitä ja työyhteisöjä koskevat kehittämistavoitteet liittyivätkin edellä mainittujen monikulttuuristen taitojen, maahanmuuttajuuteen liittyvän tiedon sekä tulkin käyttöön liittyvien käytäntöjen ja taitojen kehittämisen. Muina kehittämishaasteina ohjelmissa tuotiin esille erilaisten maahanmuuttajille suunnattujen

materiaalien kehittäminen ja valmistaminen sekä maahanmuuttajatyöhön ja maahanmuuttajille sopivien uusien palvelujen ja toimintamallien kehittäminen. Palveluihin haluttiin myös palkata maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä. Tyypillisimmin heitä haluttiin palkata etnistä osaamista hyödyntäviin tehtäviin lasten oman kielen opettajiksi, kieliavustajiksi tai yleensä avustajiksi. Harvemmin heitä esitettiin palkattavaksi muiksi työntekijöiksi.

Monikulttuuriseen osaamiseen liittyvät kehittämishaasteet nostavat esille kaksi jatkotutkimusta edellyttävää kysymystä. Ensinnäkin voidaan kysyä, kuinka paljon sosiaali- ja terveysalan peruskoulutuksessa kiinnitetään huomiota tämän osaamisvaatimuksen kehittämiseen. Sisältyykö monikulttuurinen osaaminen ammattitaitovaatimuksena tai sisältöinä esimerkiksi sairaanhoitajien, sosionomien, sosiaalityöntekijöiden, lähihoitajien tai lääkärien koulutukseen, ja millä tavalla? Toisena jatkotutkimusta edellyttävänä tutkimustarpeena tulee esille se, millä tavalla kotouttamisohjelmissa esitetyt strategiat ja toimintaperiaatteet toteutuvat käytännössä eri palveluissa. Toteutetaanko nimettyjä strategioita tai toimitaanko palveluissa ohjelmissa kuvattujen toimintaperiaatteiden mukaisesti?

LÄHTEET

- Amberla Syvonne 1995: Kunnan vastuu maassa oleskelevien terveydenhuollosta. Teoksessa Jaakkola Antero ja Amberla Syvonne (toim.) Mikä status – mikä oikeus. EU:n ohjauskeinoista ja henkilöiden oikeuksista sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluihin. Jyväskylä.
- Anis Merja 2008: Sosiaalityö ja maahanmuuttajat. Lastensuojelun ammattilaisten ja asiakkaiden vuorovaikutus ja tulkinnat. Väestöliito, Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 47/2008. Helsinki.
- Barzoo Eliassi 2006: Diskriminerande föreställningar inom socialtjänsten. Teoksessa Kamali Masoud (toim.). Den segregrande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Statens offentliga utredningar. Sou 2006:73. Stockholm.
- Dominelle Lena & Lorenz Walter & Soydan Haluk 2000: Beyond racial devises: ethnicities in social work practise. USA Ashage Publishing Company.
- Eriksen Thomas 1993: Ethnicity and nationalism: Anthropological perspectives. Pluto Press. London.
- Forsander Annika & Alitolppa-Niitamo Anne 2000: Maahanmuuttajien työllistyminen ja työhallinto – keitä, miten ja minne. Työhallinnon julkaisu Nro 242. Helsinki.
- Forsander Annika 2002: Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 39/2002. Väestöntutkimuslaitos, Väestöliitto. Helsinki.
- Forsander Annika 2007: International practice and policy trends in international labour immigration. Stakes. Helsinki.
- Gordon Milton 1964: Assimilation in American life. The role of race, religion and national origins. Oxford University Press.
- Hall Stuart 2003: Monikulttuurisuus. Teoksessa Ahmed Sara & Enzbenberger Hans Magnus & Fiske John & Hall Stuart & Hannerz Ulf & Massey Doreen & Morley David: Erilaisuus. Vastapaino. Tampere, 233–278.
- Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2006. Työhallinnon julkaisu. Helsinki.
- Hammar-Suutari Sari 2006: Kulttuurien välinen viranomaistyö. Työn valmiuksien ja yhdenvertaisen asiakaspalvelun kehittäminen. Työpoliittinen tutkimus 300. Työministeriö. Helsinki.
- Hedblom Agneta 2004: Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studien av differentiering, inclusion och marginalisering.
- Huttunen Laura 2002: Kotona, maanpaossa, matkalla. Kodin merkitykset maahanmuuttajien omaelämänkerroissa. Hakapaino. Helsinki.
- Joyce Paul 2000: Strategic management for the public services. Series: Managing the Public Services. Open University Press. Great Britain.
- Julkunen Raija 1993: Hyvinvointivaltion ajatusmuoto ja sosiologiset kehykset. Teoksessa Korvajärvi Päivi & Nätkin Ritva & Saloniemi Antti (toim.): Tieteen huolet, arjen ihmeet. Vastapaino. Tampere, 256-268.
- Järvinen Riitta 2004: Ammatillisen maahanmuuttotyön kulttuuri. Erilaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon jäsenyksissä. Tampere University Press. Tampere.
- Kadhim Abdul M. 2000: Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik on implementering. Akademiska avhandlingar vid Sociologiska institutionen, Umeå universitetet No 20.
- Kamali Massoud 1997: Distorted integration. Clientization of immigrants in Sweden. Uppsala Multiethnic Papers 41. Uppsala.
- Kamali Massoud 2002: Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarens och klientens kulturella bakgrund. QPress. Oskarshamn.

- Kamali Massoud 2005: Ett europeiskt dilemma: Strukturell/institutionell diskriminering. Teoksessa Los Reyes Paulina & Kamali Massoud (toim.): Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Statens Offentliga Utredningar. SOU 2005:69.
- Kananen Jorma 2008: Kvali: kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylä.
- Kinnunen Petri & Kostamo-Pääkkö Kaisa (toim.): Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5. Oulu.
- Kymlicka Walter 1995: Multicultural citizenship. Clarendon Press. Oxford.
- Kymlicka Walter & Banting Keith 2003: Multiculturalism and welfare. Dissent, Fall, 59–66.
- Laakkonen Risto 2009: Pakolaispolitiikan historia. Suomeen saapui pakolaisia jo 1920-luvulla. Monitori 3/2009, 18.
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999/493.
- Lepola Outi 2000: Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa. Hakapaino Oy. Helsinki.
- Lepola Outi 2002: Johdanto. Teoksessa Lepola Outi (toim.): Koto maana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö. Helsinki.
- Lepola Outi & Joronen Mikko & Aaltonen Milla 2007: Syrjintä etnisyyden, uskonnon, kielen tai kansalaisuuden perusteella. Teoksessa Lepola, Outi & Villa Susan (toim.): Syrjintä Suomessa 2006. Ihmisoikeusliitto. Helsinki.
- Liebkind Karmela 2000: Kun kulttuurit kohtaavat. Teoksessa Liebkind Karmela: Monikulttuurinen Suomi. Etniset suhteet tutkimuksen valossa. Tammer-Paino Oy. Tampere, 13–27.
- Liebkind Karmela & Jasinskaja-Lahti Inga 2000: Syrjintäkokemusten vaikutus maahanmuuttajiin. Teoksessa Liebkind Karmela: Monikulttuurinen Suomi. Etniset suhteet tutkimuksen valossa. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Liebkind Karmela & Mannila Simo & Jasinskaja-Lahti Inga & Jaakkola Magdaleena & Kyntäjä Eve & Reuter Anni 2004: Venäläinen, virolainen, suomalainen. Kolmen maahanmuuttajaryhmän kotoutuminen Suomeen. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- LuonnoS hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. LuonnoS. <<http://www.intermin.fi>>. (Luettu 2.6.2010)
- Maahanmuuttovirasto (2010) <www.migri.fi Etusivu Sanasto >(Viitattu 20.6.2010).
- Martikainen Tuomas 2007: Maahanmuuttajaväestön sukupuolittuneisuus, perheellistyminen ja sukupolvisuus. Teoksessa Martikainen Tuomas & Tiilikainen Marja (toim.): Maahanmuuttajanaiset: Kotoutuminen, perhe ja työ. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja, D 46/2007. Helsinki.
- Matinheikki-Kokko Kaija 1992a: Pakolaisten vastaanotto ja hyvinvoinnin turvaaminen Suomessa. Sosiaali- ja terveyshallituksen raportteja 40/1991. Helsinki.
- Matinheikki-Kokko Kaija 1992b: Pakolaiset kunnassa: Kenen ehdoilla? Sosiaali- ja terveyshallituksen raportteja 69/1992. Helsinki.
- Moilanen Raija 2004: Miten uudissanat *kotoutua* ja *kotouttaa* ovat kotiutuneet kieleemme? Kielikello 2/2004, 40.
- Padilla Yolanda C. 1997: Immigrant policy: issues for social work practice. Social work 42 (6), 595–606.
- Palonen Kari 2003: Eurooppalaiset poliittiset käsitteet suomalaisissa pelitiloissa. Teoksessa Hyvärinen Matti & Pekonen Kyösti & Kettunen Pauli & Pulkkinen Tuija & Liikanen Ilkka & Stenius Henrik & Pohjantammi Ismo & Aarnio Eeva & Palonen Kari & Alapuro Risto: Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria. Vastapaino. Tampere.

- Paananen Seppo 2005: Maahanmuuttajien integrointi: vaikea ja ristiriitainen hanke. Teoksessa Paananen Seppo (toim.): Maahanmuuttajien elämää Suomessa. Tilastokeskus. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Pehkonen Aini 2002: Maahanmuuttajan kotikunta. Kunnallisan alan kehittämissäätö. Vammala.
- Peltola Ulla & Metso Laura 2008: Maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 79/2008. Helsinki.
- Pentikäinen Marja 2005: Loputon matka. Vietnamlaisien ja somalialaisten kertomuksia pakolaisuudesta. Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 2005. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Pitkänen Maarit 1997: Inkerinsuomalaiset esimerkkikunnissa. Teoksessa Pitkänen Maarit & Jaakkola Antero (toim.) 1997: Inkerinsuomalaiset kunnassa. Suomen kuntaliitto. Jyväskylä, 48–69.
- Pitkänen Maarit & Tomperi Tarja 1997: Inkerinsuomalaisten palvelut elämänkaaren eri vaiheissa. Teoksessa Pitkänen Maarit & Jaakkola Antero (toim.): Inkerinsuomalaiset kunnassa. Suomen kuntaliitto. Jyväskylä, 48–69.
- Pohjanpää Kirsi & Paananen Seppo & Nieminen Mauri 2003: Maahanmuuttajien elinolot. Venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamlaisien elämää Suomessa. Tilastokeskus. Helsinki.
- Päivärinne Sirkku 2002: Pakolaisten vastaanoton kolme vuosikymmentä. Teoksessa Lepola Outi (toim.): Koto maana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö. Helsinki.
- Päätalo Margit 2005: Strategisista valinnoista kokonaishallintaan. Kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina. Acta-väitöskirjasarja 5/2005. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Raittila Pentti 2004: Venäläiset ja virolaiset suomalaisten toisina. Akateeminen väitöskirja. Tiedotusopin laitos, Tampereen yliopisto, Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Rajavaara Marketta 1998: Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seuranta tutkimuksen osaraportti. 4. Työtä, eläkettä vai työttömyyttä? Kansaneläkelaitos. Helsinki.
- Rauta Asko 2005: Selvitys maahanmuuttajien mielenterveyspalvelujen tarpeesta ja saatavuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:3. Helsinki.
- Räikkä Juhani 1998: Moraalin kanssa. Esseitä hyvästä yhteiskunnasta. UNIPress Oy Ab.
- Räikkä Juhani 1994. Oikeudenmukainen yhteiskunta. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Räty Tapio 1995: Sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen järjestämisestä kunnassa asuvalle ja oleskelevalle ulkomaalaiselle henkilölle. Kirjassa Jaakkola Antero & Amberla S. (toim.): Mikä status – mikä oikeus. EU:n ohjauskeinoista ja henkilöiden oikeuksista sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluihin. Jyväskylä.
- Sainola-Rodriguez Kirsti 2007: Maahanmuuttajien ja hoitohenkilökunnan kohtaaminen mielenterveyspalveluissa – transnationaalinen taitoko? Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 4/2007.
- Sainola-Rodriguez Kirsti 2009: Transnationaalinen osaaminen – uusi terveydenhuoltohenkilöstön osaamisvaatimus. Kuopion yliopisto. Kuopio.
- Shakir Aysu & Tapanainen Maippi (toim.) 2004: Rasismi ja etninen syrjintä Suomessa 2004. Ihmisoikeusliitto. Helsinki.
- Suokonautio Jaana 2008: Palapelin palat paikoilleen. Maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta ja ehdotuksia sen kehittämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- Suomen virallinen tilasto 2006: Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2005. Väestö 2006. Tilastokeskus. Helsinki.

- Suurpää Leena 2002: Erilaisuuden hierarkiat. Suomalaisia käsityksiä maahanmuuttajista, suvaitsevaisuudesta ja rasismista. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura Julkaisuja 28. Helsinki.
- Taavela Raija 1999: Maahanmuuttajien palvelujen laatu Suomen perusterveydenhuollossa. Terveystieteiden ja talouden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio.
- Suurpää Leena 2002: Erilaisuuden hierarkiat. Suomalaisia käsityksiä maahanmuuttajista, suvaitsevaisuudesta ja rasismista. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 28. Helsinki.
- Taylor Charles 1995: Philosophical arguments. Harvard University Press. Cambridge.
- Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2006: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Tuomiharju Tapani 1997: Inkeriläiset paluumuuttajina. Teoksessa Pitkänen Maarit & Jaakkola Antero 1997: Inkerinsuomalaiset kunnassa. Suomen kuntaliitto. Jyväskylä.
- Turtinen Kati 2008: Kommunikointia uuden kynnyksellä – Luottamuksen rakentuminen kiintiöpakolaisten ja viranomaisien välillä. Saatavilla: www.sosnet.fi Julkaisut.
- Valtonen Kathleen 1999: Pakolaisten kotoutuminen Suomeen 1990-luvulla. Työministeriö. Helsinki.
- Valtonen Kathleen 2008: Sopeuttaminen ja integraatio Kanadassa. Monitori-lehti 1/2008, 48–49.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta 2008.
- Valtioneuvoston päätös eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvaamisesta 1054/90.
- Virtanen Mervi 1997: Inkerinsuomalaiset paluumuuttajina Suomessa. Teoksessa Pitkänen Maarit ja Jaakkola Antero: Inkerinsuomalaiset kunnassa. Suomen kuntaliitto. Jyväskylä.
- Virtanen Mervi 2002: Miksi kotouttamislaki? Lain synty ja seuraukset. Teoksessa Lepola Outi (toim.). Koto maana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Työministeriö. Helsinki.
- Waris Heikki 1978: Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Helsinki.
- Weissenfelt Kerttu 2007: Me ja muualta tulleet. Ruukkilaisten asennoituminen karjalaisiin ja turvapaikanhakijoihin. Acta Universitatis Lapponiensis 125. Rovaniemi.

LIITTEET



SUOMEN VASTAANOTTAMAT PAKOLAISET
Statuksen mukaan TE-keskuksittain ja kunnittain

vuonna 2008

| TE-keskus | kunta | kiintiöpakol. | myönt.ps:n saanut tp-hakija | perh.yhdistäm. | Kaikki yhteensä |
|---------------------------------|---------------|---------------|-----------------------------|----------------|-----------------|
| Uusimaa | Espoo | 23 | 43 | 24 | 90 |
| | Hanko | | 4 | | 4 |
| | Helsinki | 1 | 201 | 191 | 393 |
| | Hyvinkää | 9 | 8 | 1 | 18 |
| | Järvenpää | | 2 | | 2 |
| | Karjaa | | 3 | | 3 |
| | Kauniainen | | 1 | | 1 |
| | Kerava | | | 7 | 7 |
| | Kirkkonummi | 2 | 2 | | 4 |
| | Lohja | | 1 | | 1 |
| | Loviisa | | 1 | | 1 |
| | Mäntsälä | | 1 | | 1 |
| | Nurmijärvi | | | 2 | 2 |
| | Porvoo | 16 | 7 | 11 | 34 |
| | Sipoo | | 1 | | 1 |
| | Tammisaari | 24 | 3 | | 27 |
| Tuusula | | 6 | | 6 | |
| Vantaa | 6 | 68 | | 74 | |
| Uusimaa Yhteensä | | 81 | 354 | 234 | 669 |
| Varsinais-Suomi | Kaarina | | 1 | | 1 |
| | Lieto | | 1 | | 1 |
| | Maarianhamina | 21 | 3 | | 24 |
| | Pertteli | | 3 | | 3 |
| | Raisio | | 28 | | 28 |
| | Salo | | 16 | 1 | 17 |
| | Turku | | 70 | 41 | 111 |
| Varsinais-Suomi Yhteensä | | 21 | 122 | 42 | 185 |
| Satakunta | Huittinen | | 4 | | 4 |
| | Punkalaidun | 20 | 5 | | 25 |
| | Rauma | | 1 | | 1 |
| Satakunta Yhteensä | | 20 | 10 | | 30 |
| Häme | Heinola | | 1 | 3 | 4 |
| | Hämeenlinna | 34 | 3 | 1 | 38 |
| | Lahti | 17 | 17 | 1 | 35 |
| | Orimattila | | 1 | | 1 |
| | Riihimäki | | 1 | | 1 |
| Häme Yhteensä | | 51 | 23 | 5 | 79 |
| Pirkanmaa | Lempäälä | | 1 | | 1 |
| | Nokia | 17 | 1 | 6 | 24 |
| | Pirkkala | 4 | | | 4 |
| | Tampere | 5 | 20 | 85 | 110 |
| | Valkeakoski | | 1 | | 1 |
| | Ylöjärvi | | 1 | | 1 |
| Pirkanmaa Yhteensä | | 26 | 24 | 91 | 141 |
| Kaakkois-Suomi | Anjalankoski | 6 | 1 | | 7 |
| | Imatra | | 4 | | 4 |
| | Joutseno | | 1 | | 1 |
| | Karhula | | 3 | | 3 |
| | Kotka | 30 | 56 | 15 | 101 |
| | Kouvola | 8 | 15 | 8 | 31 |



SUOMEN VASTAANOTTAMAT PAKOLAISET
Statuksen mukaan TE-keskuksittain ja kunnittain

vuonna 2008

| TE-keskus | kunta | kiintiöpakol. | myönt.ps:n saanut tp-hakija | perh.yhdistäm. | Kaikki yhteensä |
|-----------------------------------|--------------|---------------|-----------------------------|----------------|-----------------|
| | Kuusankoski | | 3 | | 3 |
| | Lappeenranta | 7 | 22 | | 29 |
| | Pyhtää | | 1 | | 1 |
| Kaakkois-Suomi Yhteensä | | 51 | 106 | 23 | 180 |
| Etelä-Savo | Mikkeli | 35 | | | 35 |
| | Savonlinna | 30 | 1 | 1 | 32 |
| Etelä-Savo Yhteensä | | 65 | 1 | 1 | 67 |
| Pohjois-Savo | Kuopio | 31 | 4 | 1 | 36 |
| | Muuruvesi | | 1 | | 1 |
| Pohjois-Savo Yhteensä | | 31 | 5 | 1 | 37 |
| Pohjois-Karjala | Joensuu | | 22 | 5 | 27 |
| | Kontiolahti | | 10 | 42 | 52 |
| | Lieksa | | 4 | | 4 |
| | Nurmes | 17 | | | 17 |
| Pohjois-Karjala Yhteensä | | 17 | 36 | 47 | 100 |
| Keski-Suomi | Jyväskylä | 39 | 9 | 9 | 57 |
| Keski-Suomi Yhteensä | | 39 | 9 | 9 | 57 |
| Etelä-Pohjanmaa | Seinäjoki | | | 1 | 1 |
| Etelä-Pohjanmaa Yhteensä | | | | 1 | 1 |
| Pohjanmaa | Kokkola | 10 | | | 10 |
| | Korsnäs | | | 2 | 2 |
| | Oravainen | 29 | 9 | 16 | 54 |
| | Pietarsaari | | 1 | 6 | 7 |
| | Vaasa | 63 | 4 | 12 | 79 |
| Pohjanmaa Yhteensä | | 102 | 14 | 36 | 152 |
| Pohjois-Pohjanmaa | Oulu | 9 | 84 | 33 | 126 |
| | Pudasjärvi | | 1 | | 1 |
| | Raahe | | 5 | | 5 |
| Pohjois-Pohjanmaa Yhteensä | | 9 | 90 | 33 | 132 |
| Kainuu | Kajaani | 72 | 72 | 8 | 152 |
| Kainuu Yhteensä | | 72 | 72 | 8 | 152 |
| Lappi | Kemi | 25 | | 1 | 26 |
| | Rovaniemi | 65 | 42 | 25 | 132 |
| | Tornio | 37 | | | 37 |
| Lappi Yhteensä | | 127 | 42 | 26 | 195 |
| Yhteensä | | 712 | 908 | 557 | 2 177 |

| Kunta | Maahanmuutto yhteensä | Vastaanotetut pakolaiset |
|--------------|---------------------------------|--------------------------|
| Espoo | 2 708 | 90 |
| Helsinki | 7 538 | 393 |
| Hyvinkää | 199 | 18 |
| Porvoo | 217 | 34 |
| Tammisaari | Ei tietoa kuntaliitoksen vuoksi | 27 |
| Vantaa | 1 358 | 74 |
| Raisio | 75 | 28 |
| Salo | 268 | 17 |
| Turku | 1 147 | 111 |
| Punkalaidun | 37 | 25 |
| Hämeenlinna | 228 | 38 |
| Lahti | 451 | 25 |
| Nokia | 99 | 17 |
| Tampere | 1 323 | 110 |
| Kotka | 405 | 101 |
| Kouvola | 383 | 31 |
| Lappeenranta | 478 | 29 |
| Mikkeli | 126 | 35 |
| Savonlinna | 77 | 32 |
| Kuopio | 295 | 36 |
| Joensuu | 215 | 27 |
| Kontiolahti | 82 | 52 |
| Nurmes | 28 | 17 |
| Jyväskylä | 671 | 57 |
| Kokkola | 239 | 10 |
| Vaasa | 641 | 79 |
| Oulu | 672 | 126 |
| Kajaani | 189 | 152 |
| Kemi | 118 | 26 |
| Rovaniemi | 397 | 132 |
| Tornio | 208 | 37 |
| | | |

Kerätyt ja analysoidut asiakirjat

| Kunta | Asiakirja | Sarake1 |
|--|---|---------|
| Analysoidut asiakirjat | | |
| Espoo | Monikulttuurisuusohjelma 2009 - 2012 | |
| Helsinki | Monimuotoisuus ja maahanmuutto (2009) | |
| Hyvinkää | Maahanmuuttajien kotuttamisohjelma | |
| Joensuu | Kulttuurisesti monimuotoistuva Joensuu, Ohjelma vuosille 2007-2012 | |
| Jyväskylä | Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Laukaan ja Muuramen | |
| Kajaani | Kajaanin kaupungin kotouttamisohjelma 2007 -2009 | |
| Kotka | Kotkan maahanmuutto-ohjelma 2004 - 2010, Kaupunginvaltuusto 22.10.2003 | |
| Kouvola | Kouvolan maahanmuutto-ohjelma 2009- 2016, luonnos | |
| Lahti | Maahanmuuttajien kotouttamisohjelman seurantaraportti 2006, Lahden kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelman seurantatoimikunta, Lahti 17.4.2007 | |
| Lappeenranta | Lappeenrannan seudun maahanmuutto-ohjelma 2008 - 2015, Lappeenrannan kaupunkinvaltuuston päätös 2008:2 | |
| Mikkeli | Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelma, Sosiaali- ja terveyslautakunta 9.9.2009 | |
| Oulu | Oulun kaupungin kotouttamisohjelma 2007 (KH 91.11.2007) | |
| Porvoo | Porvoon kaupungin kotouttamisohjelma, päivitys 2006 | |
| Punkalaidun | Pakolaisesta punkalaitumelaiseksi, Punkalaitumen kotouttamisohjelma, päivitys 2009 | |
| Raisio | Raision kaupungin kotouttamisohjelma | |
| Salo | Salon kaupungin kotouttamisohjelma, viimeinen päivitys 20.02.2007 | |
| Savonlinna | Savonlinnan kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2009 - valmisteilla oleva | |
| Tammisaari | 3. asteen yhteys, Länsi-Uudenmaan tie monikulttuurisuuteen , Länsi-Uudenmaan maahanmuuttajatoimisto 2006 | |
| Tampere | Tampereen kaupungin kotouttamisohjelma, päivitetty 2005 loppuun mennessä | |
| Turku | Turun kaupungin kotouttamisohjelma vuosille 2007 - 2011 (Kaupunginvaltuusto 12.2.2007 § 38, Kaupunginhallitus 14.1.2008 § 28) | |
| Vaasa | Vaasan kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma, Ulkomaalaistoimisto 2008 | |
| Vantaa | Vantaa - kokonainen maailma, Vantaan monikulttuurisuusohjelma 2009 - 2012 | |
| Aineiston ulkopuolelle jätetyt asiakirjat | | |
| Nokia | Nokian kaupungin kaupungin kotouttamisohjelma 1999 | |
| Rovaniemi | Rovaniemen kaupungin kotouttamisohjelma, Soisaali- ja terveyslautakunta 12.10.1999 § 149 | |
| Tornio | Maahanmuuttajien kotouttamisohjelma , KV 20.12.1999 § 100 | |
| Kuopio | Kuopion kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2000 | |
| Hämeenlinna | Monikulttuuriohjelma 2005 | |
| Kokkola | Kokkolan kaupungin kotouttamisohjelma, 2004 | |
| Kemi | Kemin kaupungin kotouttamisohjelma 2003 | |
| Kontiolahti | Kotouttamisohjelma 2004 | |