

TEHOSTETTUA KOTOUTUMISPOLITIikkaA
Politiikka-analyysi kotoutumislain kokonaisuudistuksesta

Elina Sandell
Maisterintutkielma
Sosiaalityö
Kokkolan yliopistokeskus
Chydenius,
Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Jyväskylän Yliopisto
Kevät 2023

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tdk.	Laitos Kokkolan yliopistokeskus Chydenius
Tekijä Elina Sandell	
Työn nimi TEHOSTETTUA KOTOUTUMISPOLITIIKKAA – Poliitika-analyysi kotoutumislain kokonaisuudistuksesta	
Ohjaaja Sirkka Alho YTT	
Oppiaine Sosiaalityö	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika Kevät 2023	Sivumäärä 79 sivua + 2 liitettä
<p>Tutkielmassa on tarkasteltu suomalaista kotoutumispolitiikkaa painottuen vuonna 2025 voimaan astuvaan kotoutumislain kokonaisuudistukseen. Lakiuudistus tulee korvaamaan nykyisen lain kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Tutkielmalla tuotettiin uutta tietoa maahan muuttaneille, kotoutumistyön ammattilaisille, kotoutumispolitiikkaa määrittäville tahoille sekä tiedeyhteisölle. Lisäksi tutkielmalla pyrittiin haastamaan sosiaalityöntekijöitä aktiivisemmin politiikkatutkimuksen pariin ja tuomaan näkyväksi kotoutumispolitiikan tehostamiseen ja työkeskeisyyteen liittyvää poliittista ongelmaa.</p> <p>Kyseessä on laadullinen sosiaalityön oppiaineeseen kuuluva politiikka-analyysi, jossa politiikka-analyysin lisäksi hyödynnettiin aineiston analyysissa poliittista diskurssianalyysia sekä tästä johdettua Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) valmista analyysikehikkoa, jota on mukailtu tutkielmaan sopivammaksi. Tutkielman dokumenttiaineisto koostui julkisesti saatavilla olevista kotoutumislakia koskevista lainvalmisteluasiakirjoista sekä asiantuntijalausunnoista. Tutkielmassa on kaksi tutkimuskysymystä, joissa on tarkasteltu kotoutumislain kokonaisuudistuksen premissejä sekä sitä, millainen painoarvo uusliberalismilla ja uusliberaalilla ihannekansalaisuudella suomalaisessa kotoutumispolitiikassa on. Tutkielma liittyy kriittiseen teoriaperinteeseen, ja tutkielman teoreettis-käsitteellinen viitekehys koostuu uusliberalismin, poliittisen agendan sekä työkansalaisuuden ja uusliberaalin ihannekansalaisuuden käsitteistä. Lisäksi viitekehys sisältää maahan muuttaneiden työllisyyteen liittyvää tarkastelua.</p> <p>Analyysin tulokset on jaoteltu tutkielmassa olosuhde-, tavoite-, arvo- ja toimintapremisseihin sekä mahdollisiin seurauksiin ja vaikutuksiin, joita lakiuudistuksella voi olla. Tulokset on kuvattu kokonaisuudessaan liitteenä olevassa taulukossa (liite 2). Kotoutumispolitiikan uusliberalismiin ja ihannekansalaisuuteen liittyviä painotuksia tunnistettiin niin olosuhteiden, tavoitteiden, arvojen, toiminnan sekä seurausten tasolla. Tunnistettuja painotuksia olivat työllistymisen nopeuttaminen ja tehostaminen, markkinatalousajattelu, auttamiseen liittyvä hyötyajattelu, työllistyminen keskeisimpänä mittarina kotoutumisessa sekä yksilön vastuiden, velvollisuuksien, vapaan valinnan ja tasavertaisien mahdollisuuksien korostaminen. Kotoutumispolitiikan sekä lakiuudistuksen tunnistettiin olevan vahvasti työkeskeisiä.</p>	
Asiasanat: Kotoutuminen, politiikka, työllisyys, maahanmuutto, uusliberalismi	
Säilytyspaikka: Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

KUVIOT

KUVIO 1	Tutkielmassa käytetty dokumenttiaineisto.....	31
KUVIO 2	Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) analyysikehikko mukailtuna..	42

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TAUSTA.....	4
2.1	Lain säätämisen vaiheet Suomessa.....	4
2.2	Kotoutumisprosessi, kotoutuminen ja kotouttaminen.....	6
2.3	Ajantasainen kotoutumislaki ja lakiuudistuksen taustaa	8
2.4	Aikaisemmat tutkimukset aiheesta	11
3	KRIITTINEN TEORIA METATEORIANA.....	13
4	TEOREETTIS-KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS	17
4.1	Uusliberalismi.....	17
4.2	Poliittinen agenda	21
4.3	Työllisyys ja työllistyminen maahanmuuton kontekstissa.....	22
4.4	Työkansalaisuus ja uusliberaali ihannekansalainen.....	25
5	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	29
5.1	Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset.....	29
5.2	Tutkimusaineisto.....	30
5.3	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	33
6	METODOLOGIA.....	36
6.1	Politiikka-analyysi	36
6.2	Poliittinen diskurssianalyysi	40
6.3	Analyysikehikko	42
7	TUTKIMUSTULOKSET.....	44
7.1	Olosuhdepremissit.....	44
7.2	Tavoitepremissit.....	49
7.3	Arvopremissit	51
7.4	Toimintapremissit	54
7.5	Seurausten tarkastelu	58
8	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	64
9	POHDINTA.....	71
	LÄHTEET.....	75

LIIITEET80

1 JOHDANTO

Eduskunta on maaliskuussa 2023 hyväksynyt lakiesityksen kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010) uudistamisesta. Jatkossa viitataan tähän ajantasaiseen lakiin tässä tutkielmassa vain kotoutumislakina. Tutkin tässä sosiaalityön alaan kuuluvassa laadullisessa tutkielmassa Suomen kotoutumispolitiikkaa keskittyen tulevaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain kokonaisuudistukseen. Nähdäkseni kotoutumisen kysymykset ovat olleet hyvin ajankohtaisia jo useamman vuoden, sillä maahan muuttaneiden määrä Suomessa, etenkin suuremmissa kaupungeissa, on ollut kasvussa jo pidempään. Maahanmuuttokeskustelu on noussut politiikan keskiöön Euroopassa vuoden 2015 jälkeen, jolloin Eurooppaan saapui yli miljoona pakolaista (Nikunen 2018, 21). Aiheestani erityisen ajankohtaisen tekee se, että lakiuudistus on vastikään ollut valmisteilla, ja se on hyväksytty eduskunnassa vasta keväällä 2023.

Kotoutumislain kokonaisuudistus tulee voimaan tammikuussa 2025, jolloin myös TE-palvelut Suomessa uudistuvat. Lakiuudistus kumoaa aikaisemman kotoutumisen edistämisestä annetun lain. (HE 208/2022 vp; kotoutuminen.fi.) Eduskunta on edellyttänyt tarkastusvaliokunnan raportissaan kotoutumislain uudistukselta muun muassa sitä, että kotoutumista pitää nopeuttaa ja tehostaa, maahan muuttaneiden sekä erityisesti naisten työllisyyttä tulee edistää, yritysten tarpeita tulee huomioida sekä kolmannen sektorin roolia lisätä (HE 208/2022 vp). Myös työ- ja elinkeinoministeriö (2022a) nostaa kotoutumislain uudistuksen yhtenä päätavoitteena esiin kotoutumisen tehostamisen ja maahan muuttaneiden työllistymisen nopeuttamisen. Nähdäkseni kotoutumispolitiikka määrittää pitkälti kotoutumista ja siihen liittyviä mahdollisuuksia. Lisäksi huomionarvoista on, että aikaisempien tutkimusten mukaan maahan muuttaneita koskeva lainsäädäntö vaikuttaa selvästi maahan muuttaneiden kotoutumiseen (Hynie 2018, 267).

Kysyn tässä tutkimuksessa ensinnäkin millaisia premissejä kotoutumislain kokonaisuudistuksesta ja kotoutumispolitiikasta voidaan tunnistaa ja toiseksi, minkälaisia painotuksia ja periaatteita suomalaisessa kotoutumispolitiikassa on

tunnistettavissa uusliberalismin ja työkansalaisuuden näkökulmasta? Tutkimushypoteesini on, että kotoutumislain uudistuksessa painottuu vahvasti uusliberalismi sekä uusliberaali ihannekansalaisuus. Määrittelen työkansalaisuuden sekä uusliberaalin ihannekansalaisen käsitettä tutkielman teoreettis-käsitteellisissä viitekehyksessä. Vaikka työn voidaan ajatella usein olevan keskeinen kotoutumista edistävä asia, niin voidaan kotoutumisen nähdä pitävän sisällään kuitenkin paljon muutakin kuin pelkkää työntekoa. Suomen pakolaisapu- järjestön asiantuntija Heidi Nikula (2022) toteaa työkeskeisyyden olevan ymmärrettävää siinä mielessä, että Suomessa tarvitaan työntekijöitä, ja myös maahan muuttaneet kokevat työntöön tärkeänä osana elämää. Nikula (mt.) kuitenkin huomauttaa, ettei kotoutumisessa ole kyse pelkästä työllistymisestä, eikä aihetta tulisi lähestyä vain työllistymisen näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriö (2022a) mainitsee lain tavoitteiksi myös maahan muuttaneiden hyvinvoinnin, osallisuuden, terveyden sekä yhdenvertaisuuden edistämisen.

Omat syyntä tämän aiheen valinnalle nojaavat pitkälti aikaisempaan työkokemukseeni maahan muuttaneiden asiakkaiden kanssa. Olen työurani aikana huomannut, kuinka paljon erilaisia asioita kotoutuminen uuteen maahan voi vaatia ja toisaalta miten paljon esteitä kotoutumisen tiellä voi olla. Lisäksi olen työni kautta kiinnittänyt huomiota myös siihen, kuinka erilaisia kotoutumisen prosessit ihmisillä ovat. Osa kotoutuu uuteen kotimaahan nopeammin ja osa hitaammin. Työ on monille maahan muuttaneille yksi keskeinen tavoite, mutta sen lisäksi ihmisillä on elämässään myös muita toiveita ja tavoitteita. Nähdäkseni kotoutuminen on hyvin yksilöllistä ja siihen vaikuttavat muun muassa kokonaisvaltainen hyvinvointi, lähtökohdat sekä mahdollisuudet uudessa kotimaassa. Lähtökohtaisesti pidän ongelmallisena, mikäli kaikilta maahan muuttaneilta edellytetään kotoutumista entistä nopeammin ja tehokkaammin, sillä kuten edellä mainitsin, on kyseessä yksilöllinen prosessi, joka ottaa ihmisellä oman aikansa.

Tutkielmani kytkeytyy myös sosiaalihuoltolain (1301/2014) 7 §:ssä säädettyyn rakenteelliseen sosiaalityöhön, sillä tutkielman tavoitteena on tuottaa tietoa rakenteellisen sosiaalityön hengessä asiakkaiden elämään vaikuttavista mahdollisista epäkohdista. Tuleva lakimuutos tulee vaikuttamaan paitsi asiakkaisiin niin myös kotoutumistyötä tekeviin eri ammattilaisiin. Maahan muuttaneiden erilaisissa kotoutumista tukevilla palveluilla kotoutumislaki on yksi keskeisiä lakeja, joihin toiminta pohjautuu. Rakenteellinen sosiaalityö nähdään keskeisenä vaikuttamiskeinona myös kotoutumista edistävässä työssä (Vuori 2015, 402). Olen kandidaatin tutkielmassani tutkinut kotoutumista ja maahan muuttaneiden oikeuksien toteutumista. Koen kandidaatin tutkielman aikana kiinnostuneeni maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvästä tutkimuksesta ja sen tekemisestä vielä aikaisempaa enemmän.

Tutkielma etenee tästä johdannosta ensin taustalukuun, jossa käsittelen tutkielman kannalta olennaisia taustatekijöitä. Taustaluku pitää sisällään lyhyen kuvauksen lain säätämisen vaiheista Suomessa. Lisäksi luvussa määritellään kotoutumisprosessin, kotoutumisen sekä kotouttamisen käsitteitä. Taustaluvussa tarkastellaan ajantasaista kotoutumislakia sekä kotoutumislakiin jo tammikuussa 2023 voimaan astunutta osittaista lakimuutosta. Luku pitää sisällään myös kuvauksen aikaisemmista tutkielman kannalta olennaisista tutkimuksista. Kolmannessa luvussa esitellään tutkielman tieteenfilosofista taustaa. Tutkielman tieteenfilosofinen tausta paikantuu kriittiseen teoriaperinteeseen. Tieteenfilosofiasta siirrytään tutkielman teoreettis-käsitteelliseen viitekehykseen, jonka muodostavat uusliberalismin, työkansalaisuuden sekä uusliberaalin ihannekansalaisen käsitteet. Suhtaudun tässä tutkielmassa näihin käsitteisiin kriittisesti. Tarkastelen uusliberalismia teoreettis-käsitteellisessä viitekehyksessä sekä kansainvälisestä että suomalaisesta näkökulmasta. Lisäksi kiinnitän teoreettis-käsitteellisessä viitekehyksessä huomiota myös työllisyyteen ja työllistymiseen maahanmuuton kontekstissa. Tutkielman viitekehyksessä määritellään myös poliittisen agendan käsite.

Viidennessä luvussa esittelen tutkimustehtävää ja tutkimuksen toteuttamista. Luvussa esitellään tutkimuskysymysten lisäksi tutkimusaineisto. Lisäksi luvun lopussa pohdin myös tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Seuraavassa luvussa esittelen tutkielmaan liittyvää metodologiaa. Tutkimusmenetelmiä tutkielmassa ovat politiikka-analyysi sekä poliittinen diskurssianalyysi. Tutkimustulosten analysoimisessa hyödynnän Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) analyysikehikkoa, joka on yhteydessä poliittiseen diskurssianalyysiin. Seitsemäs luku pitää sisällään analyysistä saatuja tutkimustuloksia, ja tämä luku on jaoteltu käyttämäni mukaillun analyysikehikon teemojen mukaisesti. Tutkimustuloksista siirrytään lopuksi johtopäätöksiin sekä pohdintaan.

2 TAUSTA

2.1 Lain säätämisen vaiheet Suomessa

Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää Suomen perustuslain (731/1999) 3§ 1 momentin nojalla eduskunta. Lakien säätämällä tarkoitetaan sekä uusien lakien säätämistä että jo olemassa olevien lakien päivittämistä. Kansanedustajien lisäksi myös kansalaiset voivat tehdä lakialoitteita. Kansalaisten tekemä lainsäädäntöaloite eli kansalaisaloite vaatii käsittelyyn ottamiseksi vähintään 50 000 kansalaisen kannatuksen. Lain säätäminen voi alkaa myös hallituksen esityksestä. Suurin osa lakiesityksistä käsitellään muutamassa kuukaudessa, mutta toisinaan etenkin suurien lakiuudistuksien kohdalla voi käsittelyssä kulua jopa useita vuosia. (Eduskunta i.a.) Oikeusministeriön (i.a.) lainvalmistelun prosessioppaan mukaan lakiuudistusten käsittely alkaa esivalmisteluilla. Esivalmistelun käynnistämisestä päätöksen tekee virkamiesjohto tai merkittävässä asioissa ministeri. Mikäli esivalmistelu käynnistetään, nimetään asialle valmistelutiimi. Esivalmistelu alkaa toimeksiannon antamisesta, jossa määritellään asiaan liittyvä tavoite tai ongelma. Ongelman ja tavoitteiden määrittelyn jälkeen edetään lakiuudistusta koskevaan alustavaan kartoitukseen, jonka keskeinen tehtävä on avata asiaan liittyviä taustoja sekä asiaan liittyvää keskustelua. Alustavan kartoituksen lopputuloksena laaditaan muistio ja tehdään päätös sidosryhmien kuulemisesta. Sidoryhmillä tarkoitetaan lakia valmistelewan ministeriön ulkopuolisia toimijoita, kuten muita ministeriöitä, järjestöjä, tutkimuslaitoksia, viranomaisia tai kansalaisia. Lainvalmistelijan tulee tunnistaa ne sidoryhmät, joiden näkemykset asiaan liittyen tulisi selvittää. Esivalmistelun aikana saadusta palautteesta laaditaan yhteenveto. (Mt.)

Päätöksen varsinaisesta lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä tekee vastavasti virkamiesjohto tai merkittävässä asioissa ministeri. Tarvittaessa myös konsultoidaan muita ministereitä päätöksenteossa lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä.

Hallitusohjelmaan liittyvien kirjausten pohjalta lainsäädäntöhankkeen käynnistäminen vaatii harvemmin ministerin tai ministerien päätöstä. Hankkeen asettamispäätöksen olennaista sisältöä ovat yhteiskunnalliset tavoitteet, lainvalmistelun laatuun liittyvät tavoitteet, hankkeen tehtävän määrittely, hankkeeseen osallistuvien kokoonpanon ja roolien määrittely, määräajat, rahoitus sekä hankkeen seuranta ja hanketta koskeva raportointi. Esivalmistelujen jälkeen lainsäädäntöprosessissa edetään lain perusvalmisteluihin. Lainsäädäntöhankkeiden perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Valmisteluelin on työryhmä, joka määrätään hankkeeseen silloin, kun hanketta ei voida hoitaa pelkästään virkatyönä eli virkamiesten tekemänä työnä. Perusvalmistelun aikana virkamiehet tai valmisteluelin kirjoittavat lakiesityksen perusteluineen hallituksen esityksen luonnokseen. Kuten esivalmisteluissa, myös perusvalmisteluissa sidosryhmien näkemysten kuulemisella on tärkeä merkitys. Lainvalmistelija pyytää sidosryhmiltä kirjallisia lausuntoja hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausuntopyyntö on julkinen, jolloin myös muilla kuin sidosryhmiksi tunnisteilla toimijoilla on mahdollisuus antaa asiasta lausunto. (Oikeusministeriö i.a.)

Valmisteleva ministeri tekee lausuntojen perusteella päätöksen lainsäädäntöhankkeen jatkamiseen liittyen. Toisinaan hankkeen etenemisen sijaan perusvalmistelua saatetaan jatkaa tai lainsäädäntöhanke saatetaan myös päättää kokonaan. Mikäli lainvalmistelua päätetään jatkaa, siirrytään lainsäädäntöprosessissa jatkovalmisteluun, jossa lausuntomenettelystä saatujen palautteiden perusteella muokataan hallituksen esityksen luonnosta. Jatkovalmisteluun kuuluu myös tiedon anto sidosryhmille heidän antamiensa kannanottojen käsittelystä. Lausujille annetaan siis tiedoksi se, miten lausuntojen sisältö on huomioitu lainvalmistelun etenemisessä. Tieto annetaan sidosryhmille joko kirjallisesti tai keskustelutilaisuudessa. Tarvittaessa sidosryhmien kanssa voidaan myös järjestää neuvottelu. Neuvotteluista tai keskustelutilaisuuksista saatu palaute huomioidaan ennen hallituksen esityksen sisällön viimeistelyä. Viimeistellyn hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle päättää hallitus valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston antamat päätökset ovat julkisia asiakirjoja ja ne julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla. Esitykset tarkastetaan ja niitä voidaan joutua muuttamaan, mikäli tarkistuksessa nousee esiin muutoksia vaativia seikkoja. Raha-asiainvaliokunta antaa näkemyksensä hallituksen esityksistä silloin kun kyseessä on taloudellisesti merkittävä esitys. Valtioneuvoston päätöksenteon lailisuutta valvoo oikeuskansleri. (Oikeusministeriö i.a.)

Valtioneuvoston hyväksyttyä ja allekirjoitettua hallituksen esityksen, siirtyy lakiasian käsittely eduskunnalle. Eduskunnassa järjestetään ensin lähete keskustelu täysistunnossa, jonka perusteella eduskunnan puhemiesneuvosto päättää siitä, missä valiokunnassa asia käsitellään. Puhemiesneuvosto voi myös ilman lähete keskustelua ohjata lainsäädäntöasian sopivaksi katsomaansa valiokuntaan. Eduskunnan on mahdollista ohjeistaa valiokuntia lainvalmisteluun liittyvissä asioissa. Valiokuntien tulee

käsitellä asiat ilman aiheetonta viivästystä. Valiokunta kuulee tarvittaessa asian käsittelemiseksi asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja toisilta valiokunnilta. Asiaa käsittelevä valiokunta laatii lainsäädäntöasian käsittelystä valiokunnan mietinnön. Valiokunnan käsittelyasiakirjat ovat julkisesti saatavilla, mikäli asiakirjojen ei katsota lain nojalla olevan salassa pidettäviä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden takia. (Eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000.) Päätöksen lakiesityksen hylkäämisestä tai hyväksymisestä tekee eduskunta lakiesityksen toisessa käsittelyssä, ja tasavallan presidentti tekee lopuksi päätöksen lain vahvistamisesta. Vahvistettu laki astuu voimaan laissa määrättyinä päivinä. Vahvistamaton laki puolestaan palautuu eduskunnan käsitte-lyyn. (Eduskunta i.a.; Oikeusministeriö i.a.)

2.2 Kotoutumisprosessi, kotoutuminen ja kotouttaminen

Avaan tässä luvussa kotoutumisen, kotouttamisen ja kotoutumisprosessin käsitteitä. Nämä käsitteet ovat keskeisimpiä käsitteitä tässä tutkielmassa. Koen tärkeäksi erottaa käsitteet kotoutuminen ja kotouttaminen toisistaan, sillä asiayhteyksistä riippuen näillä tarkoitetaan monesti eri asioita. Kotouttamisen käsitettä ei enää esimerkiksi hyvinvointialueiden maahanmuuttaja- tai kotoutumispalveluissa kuule juuri ollenkaan käytettävän, vaan tämä käsite on korvattu kotoutumisen käsitteellä. Kotouttamisen käsitettä käytetään kuitenkin esimerkiksi osassa tutkielman aineistoa. Esimerkiksi osa kansanedustajista käyttää yhä kotouttamisen käsitettä eduskunnan täysistunnon kotoutumislain uudistamista koskevan keskustelun pöytäkirjoissa.

Nykyisessä kotoutumislaisissa (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) 3 §:ssä kotoutuminen määritellään seuraavasti: ”Tässä laissa tarkoitetaan kotoutumisella maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”. Kotouttamisella samassa pykälässä tarkoitetaan: ”kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla”. Haavikko ja Bremer (2009, 15) viittaavat kotouttamisella sellaisiin yhteiskunnan toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on helpottaa kotoutumista uuteen kotimaahan. Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä suunnitellaan ja toteutetaan esimerkiksi kunnissa, oppilaitoksissa, kolmannella sektorilla sekä ministeriöissä (Pöyhönen ym. 2010, 48). Vuonna 2023 perustetut hyvinvointialueet järjestävät myös kotoutumista tukevia sosiaalipalveluita niitä tarvitseville asiakkaille. Pääsääntöisesti kotouttamisella viitataan siis esimerkiksi valtion tai kuntien kotouttamistoimenpiteisiin, jolloin toimijana ovat valtiot ja kunnat. Nähdäkseni keskeinen ero kotouttamisen ja

kotoutumisen käsitteissä on, että kotoutumisessa kotoutuva maahan muuttanut henkilö nähdään keskeisenä toimijana.

Kotoutumisprosessilla tarkoitan tässä tutkielmassa ihmisen yksilöllistä prosessia, jonka aikana ihminen kotoutuu uuteen kotimaahan. Kotoutuminen on yksilön henkilökohtainen prosessi. Elämässä tapahtuvat suuret ulkoiset muutokset, kuten muutto uuteen maahan, aiheuttavat ihmisessä sisäistä muutosta. Kotoutumisprosessissa ihminen työstää tätä sisäistä muutosta. Kotoutumisprosessin voidaan ajatella tulevan eräänlaiseen päätökseen siinä vaiheessa, kun elämä uudessa kotimaassa on tasapainossa. Prosessi vaikuttaa myös ihmisen identiteettiin ja sen kehittymiseen. On huomionarvoista, että jokaisen ihmisen kotoutumisprosessi uuteen maahan on yksilöllinen. Toisille kotoutuminen uuteen maahan voi aiheuttaa innostusta ja myönteisiä tunteita, mutta yhtä lailla kotoutumisprosessiin voi kuulua kivuliaita kokemuksia ja tunteita. Kotoutumiseen vaikuttavia merkittäviä tekijöitä ovat muun muassa lapsuudessa koetut asiat, muuton syy, traumaattiset kokemukset, oleskelulupaprosessin kesto, yhteiskunnan asenteet, käytännön asioiden järjestäminen sekä kielitaito. (Haavikko & Bremer 2009, 15–16.) Voidaan siis ajatella, että pakkomuuttoon liittyvä kotoutumisprosessi voi olla erilainen kuin vapaaehtoiseen muuttoon liittyvä kotoutumisprosessi. Haavikon ja Bremerin (mt.) mukaan myös tietyt taustatekijät, kuten esimerkiksi ikä, sukupuoli, etninen tausta sekä sosioekonominen asema, voivat vaikuttaa kotoutumisprosessiin, ja olla joko tätä edistäviä tai hidastavia tekijöitä.

Kotoutuvat henkilöt eivät ole homogeeninen ryhmä, vaan päinvastoin, sekä taustatekijät että nykytilanne voivat merkittävästi erota eri maahan muuttaneiden henkilöiden välillä. Kotoutumisprosessin voidaan nähdä olevan yksilöllinen niin kestoltaan kuin myös sisällöltään. Peltolan ja Metson (2008, 71) mukaan kotoutumisaika on yksilöllinen, ja erityisesti kotoutumista voi hidastaa traumatausta tai muut tekijät, jotka hidastavat kotoutumista tukeviin palveluihin pääsyä. Vastaavasti myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (2022) mainitsee kotoutumisprosessien olevan kestoltaan yksilöllisiä, ja osalla kotoutuminen voi kestää vuosia. Esimerkiksi mielenterveysongelmien on tutkittu olevan yksi kotoutumista hidastava tekijä (mt.). Arcand, Facal ja Armony (2021) nostavat tutkimuksessaan luottamuksen yhteiskuntaan keskeiseksi osaksi kotoutumista. Uuteen maahan kotoutuminen edellyttää vuoropuhelua maassa joko pitkään tai koko elämänsä asuneiden ihmisten kanssa, sillä tätä kautta maahan muuttanut henkilö voi syvällisesti oppia ymmärtämään yhteiskuntaa, sen arvoja ja rakenteita (mt.).

Kotoutumisprosessia voidaan tarkastella esimerkiksi Kristal-Anderssonin (2000) kolmivaiheisen kotoutumisprosessin mallin kautta. Ensimmäinen vaihe on saapumisvaihe, jossa henkilö saapuu uuteen maahan, jossa on paljon uutta ja tuntematonta. Kodin, äidinkielen ja omaisuuden menettämisen lisäksi myös perhe on voinut jäädä lähtömaahan. Tähän kotoutumisprosessin vaiheeseen liittyy usein pelon,

avuttomuuden, hämmennyksen ja vierauden tunnetta. Saapumisvaihe voi ihmisestä riippuen mielentilana kestää jopa vuosia. Toinen kotoutumisprosessin vaihe on kohtaamisvaihe, jossa ihminen uskaltautuu jo tarkastelemaan uutta kotimaataan uteli-aasti. Kohtaamisvaihetta edistää kohdemaan kielen oppiminen, sillä tämä edistää ymmärrystä uudesta yhteiskunnasta. Kohtaamisvaihe kestää usein vuosia ja myös tähän vaiheeseen liittyy usein paljon raskaita tunteita, kuten yksinäisyyttä, ikävää ja juuret-tomuuden tunnetta. Kolmas vaihe kotoutumisprosessissa on Kristal-Anderssonin mallissa taakse katsominen. Tässä vaiheessa ihminen on pystynyt yhdistämään osia uudesta ja vanhasta sekä saavuttanut tasapainon elämässään uudessa kotimaassaan. Kotoutumisprosessi ei usein kulje kuitenkaan suoraviivaisesti vaiheesta toiseen, vaan sen sijaan on tyypillistä, että jo aikaisemmista vaiheista tutut ajatukset palaavat mie-leen myös myöhemmin uudestaan. (Haavikko & Bremer 2009, 17–18.)

Kotoutumista pyritään tukemaan kotoutumista tukevilla palveluilla. Kotoutu-mispalveluihin kuuluu esimerkiksi asiakkaiden ohjaus ja neuvonta erilaisissa asioissa. Usein neuvontaa annetaan esimerkiksi asumiseen, palveluihin ohjautumiseen sekä talousasioihin liittyen. (Peltola & Metso 2008, 71.) Laissa kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (936/2022) säädetään kotoutumissuunnitelman laatimi-sesta ja sen järjestämisvastuusta hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. Vastuu kotoutumissuunnitelmien laatimisesta jää myös 1.1.2023 jälkeen kunnille lain 13 § no-jalla. Kotoutumissuunnitelmaa avataan tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Yksilön kotoutumista arvioidaan usein mitattavien käsitteiden, kuten työllistymisen tai kou-lutustason kautta (Arcand ym. 2021, 749).

2.3 Ajantasainen kotoutumislaki ja lakiuudistuksen taustaa

Kotoutumislain kokonaisuudistuksella uudistetaan nykyinen laki kotoutumisen edis-tämisestä (1386/2010). Käsittelen tässä alaluvussa tämän ajantasaisen kotoutumislain sisältöä, joka toimii taustana tässä tutkimuksessa käsiteltävälle kotoutumislain koko-naisuudistukselle. Viittaan lakiin kotoutumisen edistämisestä kotoutumislakina tästä eteenpäin. Ajantasaisen kotoutumislain 1 §:ssä lain tavoitteeksi määritellään kotoutu-misen edistäminen ja aktiivisen yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollistaminen. Lakia sovelletaan niihin henkilöihin, joilla on Suomessa oleskelulupa, rekisteröity oleskeluoikeus tai ulkomaalaislain mukainen oleskelukortti. Lain 3 §:ssä määritellään myös esimerkiksi sosiaalista vahvistamista, jonka tavoitteena on edistää maahan muuttaneen elämäntaitoja sekä ehkäistä syrjäytymistä. Lisäksi kyseisessä pykälässä mainitaan myös määritelmä erityisiä toimenpiteitä tarvitsevasta maahanmuuttajasta,

ja tällä puolestaan viitataan henkilöön, jolla on esimerkiksi sairauden, perhetilanteen tai muun erityisen tilanteen takia tarvetta tehostetuille kotoutumispalveluille.

Kotoutumislain toinen luku pitää sisällään kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä järjestetään 6 §:n nojalla kunnan peruspalveluissa, hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalveissa, työllisyyttä tukevissa palveluissa sekä muissa kotoutumista edistävissä palveluissa. Kotoutumislain toisessa luvussa kotoutumista edistävinä toimenpiteinä on nostettu esiin muun muassa tiedon antaminen suomalaisesta yhteiskunnasta, neuvonta ja ohjaus, kotoutumiskoulutus, omaehtoisen opiskelun tukeminen, alkukartoitukset sekä kotoutumissuunnitelmat. Lisäksi kotoutumislain toisessa luvussa 27 §:ssä säädetään alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleille henkilöille tarjottavasta tuesta ja 28 §:ssä perheryhmäkodeista.

Kotoutumislain 9 §:ssä käsitellään alkukartoituksia, joiden tavoitteena on kartoittaa henkilön työ- ja opiskeluhistoriaa sekä kielitaitoa, ja arvioida työllistymiseen, opiskeluun ja muuhun kotoutumiseen liittyviä valmiuksia. Työttömille työnhakijoille alkukartoitus laaditaan työllisyyspalveluissa ja muille alkukartoitukseen oikeutetuille henkilöille alkukartoitus laaditaan kunnassa, kuten lain 10 §:ssä säädetään. Kotoutumissuunnitelmasta säädetään lain pykälissä 11–19. Kotoutumissuunnitelmassa on lain mukaan tarkoitus laatia suunnitelmaa niistä yksilöllisistä toimenpiteistä, joilla kotoutumista voidaan edistää. Lain 12 §:ssä säädetään niin kutsutusta kotoutumisajasta, joka alkaa siitä, kun ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tehdään ja päättyy viimeistään kolmen vuoden jälkeen. Kuitenkin lain 12 §:n neljännessä momentissa säädetään, että erityisin perustein kotoutumisaikaa voidaan pidentää kolmesta vuodesta enintään viiteen vuoteen. Lain 13 §:n neljännen momentin mukaan kotoutumissuunnitelmassa tulee ottaa huomioon henkilön omat tavoitteet. Alaikäiselle voidaan kotoutumislain 15 §:n nojalla laatia tarvittaessa kotoutumissuunnitelma, mutta tähän liittyen on kuitenkin tärkeää huomioida, että alaikäisenä yksin maahan tulleille laaditaan aina kotoutumissuunnitelma.

Kuntien, työllisyyspalveluiden sekä tarvittaessa myös hyvinvointialueiden tulee seurata kotoutumissuunnitelman etenemistä kotoutumislain 18 §:n nojalla ja tarkistaa se joko tarvittaessa tai vähintään vuosittain. Toimeentulo kotoutumisaikana voidaan turvata työttömyysetuudella tai toimeentulotuella, siten kuten lain 19 §:ssä, työttömyysturvalaissa (1290/2002) sekä toimeentulotukilaissa (1412/1997) säädetään. Kotoutumislain 22 §:ssä säädetään henkilön oikeudesta työttömyysetuuteen niissä tilanteissa, kun henkilö on omaehtoisessa koulutuksessa. Omaehtoisella koulutuksella tarkoitetaan lain 22 §:ssä sellaisia koulutuksia, joihin henkilö on hakeutunut omaehtoisesti. Omaehtoinen koulutus voi olla kotoutumislain nojalla esimerkiksi aikuisten perusopetuksen oppimäärän tai ammattikoulututkinnon suorittamista.

Lain kolmannessa luvussa säädetään paikallistasolla tapahtuvasta kotoutumisen edistämisestä, ja tämä luku pitää sisällään muun muassa kunnan tehtäviä ja

paikallistasolla tapahtuvaa monialaista yhteistyötä. Neljännessä lain luvussa säädetään puolestaan valtion kotoutumista edistävistä toimista, kuten valtion kotouttamisohjelmasta sekä ministeriön ja aluehallintoviraston tehtävistä. Kotoutumislain viidennessä luvussa käsitellään maahan muuttaneiden kuntaan osoittamista. Päätöksen kuntaan osoittamisesta tekee lain 43 §:n nojalla ELY-keskus, mutta kuntaan osoittaminen vaatii asiasta sopimisesta vastaanottavan kunnan sekä tarvittaessa myös hyvinvointialueen kanssa. Kotoutumislaisissa säädetään myös niistä korvauksista, joita valtio maksaa kunnalle tai hyvinvointialueelle. Korvauksia voidaan lain nojalla maksaa esimerkiksi tulkkaus- ja kääntökustannuksista, maksetusta toimeentulotuesta sekä erityiskustannuksista. Kotoutumislain 53 §:ssä säädetään erikseen ihmiskaupanuhria koskevien korvauksien maksamisesta. Kotoutumislaki pitää sisällään myös pykälää tiedoksisääntöoikeuksista ja tiedon luovuttamisvelvollisuuksista.

Helsingissä 25.11.2022 eduskunnan päätöksen mukaisesti on päätetty säätää laki kotoutumisen edistämiseksi annetun lain muuttamisesta (936/2022). Kyseinen lakimuutos pohjautuu hallituksen esitykseen (HE 84/2022 vp) eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämiseksi annetun lain sekä työllisyysedistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta. Kyseinen lakimuutos on laadittu, sillä kotoutumislakia on ollut välttämätöntä muuttaa vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uusia rakenteita jo ennen varsinaisen kokonaisuudistuksen voimaantuloa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi hyvinvointialueiden ja kuntien järjestämisvastuista säätämistä lainsäädännössä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022b.) Laki kotoutumisen edistämiseksi annetun lain muuttamisesta kumoaa nykyisen kotoutumislain (1386/2010) 87 §:n 4 momentin. Lisäksi lakimuutos tuo muutoksia seuraaviin kotoutumislain pykäliin: 2, 6, 10, 13–15, 17, 18, 28, 31, 41 ja 43, 44, 46–49, 51–56, 82, 85 ja 87. Lakiin lisätään myös uusia pykäläitä: 45 a, 47 a, 87 b–87 g, 88 a, 90 a ja 90 b §. (Laki kotoutumislain muuttamisesta 936/2022.)

Ajantasaisen kotoutumislain kokonaisuudistuksesta on annettu vuonna 2022 hallituksen esitys HE 208/2022 vp. Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Lain uudistamista on kuitenkin suunniteltu jo aikaisemmin, ja hallituskaudella 2015–2018 kotoutumislain uudistamisesta on annettu eduskunnalle hallituksen esitys HE 96/2018. Tätä lakiesitystä ei kuitenkaan ehditty käsitellä eduskunnassa kyseisellä hallituskaudella, ja esitys raukesi. (Eduskunta 2019.) Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on ollut pyrkimys kehittää kotoutumisen edistämistä ja uudistaa tästä annettua lakia. Lakiuudistusta on lähdetty työstämään hallitusohjelman ja eduskunnan kirjelmän perusteella. Eduskunnan keskeisimmät kirjelmässään esiin nostamat edellytykset ovat olleet kotoutumisen nopeuttaminen ja tehostaminen sekä kokonaisvastuun siirtäminen kunnille. Lain uudistamiseen on vaikuttanut myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jossa sosiaali- ja terveystyöpalvelut siirtyivät

vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Lisäksi työvoimapalvelujen järjestämisestä koskeva laki tullaan uudistamaan, ja myös tämän lain uudistus kytkeytyy yhteen kotoutumislain uudistuksen kanssa. (HE 208/2022 vp, 6-7.)

2.4 Aikaisemmat tutkimukset aiheesta

Kotoutumista on erityisesti viime vuosina alettu tutkimaan myös Suomessa aikaisempaa enemmän. Kotoutumislain kokonaisuudistusta koskevia tutkimuksia ei kuitenkaan ole vielä ollut löydettävissä. Nähdäkseni tämä johtuu siitä, että lakiuudistus on vasta ollut vireillä, eikä lakiuudistusta koskevaa tutkimusta ole vielä ehditty julkaisemaan. Lakiuudistusta sivutaan kuitenkin monissa kotoutumiseen liittyvissä tutkimuksissa. Kotoutumislain kokonaisuudistusta koskien on löydettävissä esimerkiksi työministeri Tuula Haataisen (2022) lakiuudistusta koskevan tiedotustilaisuuden materiaaleja nimellä *Kotoutumislain uudistus nopeuttaa kotoutumista ja vahvistaa osallisuutta*. Tutkielmani yhtenä tarkoituksena on paikata tätä aukkoa tutkimuksen kentällä, sekä toisaalta myös innostaa niin sosiaalityön kuin myös muiden yhteiskuntatieteiden tutkijoita tutkimaan suomalaisessa kotoutumispolitiikassa tapahtuvia muutoksia, näiden vaikutuksia sekä taustatekijöitä.

Kotoutumiseen liittyvää tutkimusta on tehty monesta eri näkökulmasta. Esimerkiksi Alisaari, Kaukko ja Heikkola (2022) tutkivat kotoutumista Kasvatus ja aika -lehdessä julkaistussa artikkelissaan *Kotoutumista koulumaailmasta käsin*. Alisaari ym. (mt.) ovat nostaneet artikkelissa esiin opetushenkilöstölle heränneitä huolenaiheita maahan muuttaneiden lasten kotoutumiseen ja oppimiseen liittyen, ja erityisesti huolta herättää suomen tai ruotsin kielen osaamisen puute. Artikkelissa kielitaito on nostettu yhdeksi tärkeimmäksi kotoutumista edistäväksi ja mahdollistavaksi tekijäksi oppilailla, ja koulu tunnistetaan lapsille hyvin keskeiseksi kotoutumisen kentäksi (mt., 27). Pertti Lappalainen (2017) on tutkinut kotoutumispolitiikkaa ja sen toteuttamista artikkelissaan *Kotouttamispolitiikka 2010-luvulla: osallisuusidealleja ja mikroherruutta*. Artikkelin on julkaistu sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti Januksessa. Lappalainen tarkastelee artikkelissaan maahan muuttaneille kotoutumispolitiikassa annettuja subjektipositioita. Lappalainen (mt., 334) kuvailee kotoutumispolitiikkaa eräänlaisena hallinnan menetelmänä, jonka tavoitteena on pyrkiä hallitsemaan maahan muuttaneita henkilöitä. Aineistonaan artikkelissaan Lappalainen (mt.) on käyttänyt kotoutumistoimenpiteitä ja osallisuutta koskevia julkaisuja 2010-luvulta.

Osallisuus- ja kotoutumispolitiikkaa ovat tutkineet myös Kati Närhi ja Tuomo Kokkonen (2014) artikkelissaan *Transformation of Participation Policies and Social Citizenship in Finnish Welfare Governance* teoksessa *Participation, Marginalisation and Welfare*

Services – Concepts, Politics and practices Across European Countries sekä Pasi Saukkonen (2013) tutkimuksessaan *Erilaisuuksien Suomi: Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot*. Kuntien kotouttamisohjelmista tutkimusta on tehty esimerkiksi valtion tasolta työ- ja elinkeinoministeriön toimesta Laura Koskimiehen sekä Pekka Kettusen (2022) julkaisussa *Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista*. Koskimies ja Kettunen ovat tutkineet kotoutumisohjelmien roolia kotoutumisesta edistävässä työssä haastattelututkimuksena. Kotoutumiseen liittyviä tutkimuksia on laadittu myös kehittämisen näkökulmasta (ks. Pöyhönen ym. 2010). Myös osallistavasta työllisyyspolitiikasta on tehty tutkimusta (ks. Raivio & Nykänen 2014).

Kotoutumiseen ja kotoutumispolitiikkaan liittyen on tehty myös sosiaalitieteiden pro gradu -tutkielmia. Mirva-Leea Iivarinen (2019) on tehnyt tutkielman *Aktiivista kotoutumisesta – Kotoutumisen kehykset poliittisessa keskustelussa vaalikaudella 2015 – 2018*. Tutkielma on kehysanalyysi ajalta, jolloin Suomeen saapui huomattavasti aikaisempaa enemmän turvapaikanhakijoita. Iivarinen tarkastelee tutkielmassaan kotoutumiskeskustelun kehyksiä. Iivarinen on hyödyntänyt tutkielman aineistona myös politiikka-asiakirjoja Sipilän hallituksen aikaisesta kotoutumislain uudistuksesta, joka raukesi kyseisen vaalikauden päättyessä. Meri-Tuuli Kulmala (2019) on tehnyt sosiaalityön pro gradu -tutkielman aiheesta *Maahanmuutto ja kotoutuminen eduskunnan keskustelussa*. Kulmalan tutkielma on retorinen diskurssianalyysi ja se perehtyy nimenomaan eduskunnassa käytyihin keskusteluihin.

Kansainvälistä tutkimusta kotoutumisesta on tehnyt muun muassa Lena J. Knappert ym. (2021) artikkelissaan *Personal contact with refugees is key to welcoming them: An analysis of Politicians' and Citizens' attitudes towards refugee integration*. Tutkimus on toteutettu kyselytutkimuksena ja sen tavoitteena on ollut tutkia poliitikkojen ja kansalaisten asenteita maahan muuttaneiden kotoutumiseen. Lisäksi Knappert ym. ovat tutkimuksessaan tarkastelleet syitä, joita maahan muuttaneisiin henkilöihin liittyvien asenteiden taustalla on. Tuloksissa Knappert ym. havaitsivat poliittisesti oikealla olevien omaavan enemmän negatiivisia ennakkoluuloja maahan muuttaneita kohtaan. (Mt.) Michaela Hynien (2018) artikkelissa *Refugee Integration: Research and Policy* tutkitaan kotoutumispoliittisten käytäntöjen vaikutusta kotoutumiseen. Keskeisiä tutkimustuloksia Hynien (mt.) artikkelissa ovat tarve ennakkoluulojen aktiiviselle haastamiselle sekä maahan muuttaneiden ja kantaväestön kohtaamisten tukemiselle.

3 KRIITTINEN TEORIA METATEORIANA

Tässä alaluvussa avaan tutkielmani tieteenfilosofista taustaoletusta, kriittistä teoriaa. Tieteenfilosofiassa ontologialla viitataan Guban ja Lincolnin (2000, 107–108) mukaan siihen, millaista todellisuuden olemus on ja mitä todellisuuden olemuksesta voidaan tietää. Epistemologia puolestaan viittaa tutkittavan ja tutkijan väliseen suhteeseen ja siihen, minkä tietäminen on edes mahdollista. Ontologinen sitoumus tarkoittaa sitä, että sitoudutaan johonkin todellisuuskäsitykseen. Todellisuuskäsitys puolestaan määrittää sitä, millaiset yhteydet asioiden välillä voivat olla mahdollisia. (Mt.) Metsämuurosen (2011, 217) mukaan positivistinen tieteenfilosofia on ollut valtasuuntaus sosiaalitieteissä viimeisen 400 vuoden aikana. Positivistisen tieteenfilosofian osakseen saama runsas kritiikki on johtanut postpositivistisen tieteenfilosofian syntyyn. Keskeinen ero positivismissa ja postpositivismissa on se, että postpositivismi hyväksyy todellisuuden osaksi myös sen ajatuksen, että joskus konkreettisten havaintojen ulkopuolelle voi jäädä havaintoja, joiden voidaan kuitenkin katsoa olevan osa todellisuutta. (Mt., 217–218.) Kriittisen teorian tavoitteena oli muodostuessaan astua nimenomaan haastamaan postpositivismia siltä osin, ettei kriittisen teorian näkemyksen mukaan postpositivismissa otettu kantaa yhteiskunnallisiin asioihin. Kriittinen teoria postpositivismista poiketen pyrkii muuttamaan yhteiskuntaa esimerkiksi tutkimalla kapitalistista järjestelmää ja kapitalismiin liittyvää eriarvoisuutta. (Suoranta & Ryynänen 2014, 65.)

Kriittinen teoria kritisoi modernismin ajatuksia. Kriittisellä teoriolla voidaan nähdä olevan sekä yhtäläisyyksiä että eroavaisuuksia postmoderniin teoriaan nähden. Tässä teoriaperinteessä yhdistyy sekä sosiaalisia, filosofisia, kulttuurisia että poliittisia näkökulmia. Teoriaperinne eroaa monista muista metateorioista siten, että se pyrkii viemään teoriaa myös kohti käytäntöä esimerkiksi pyrkimällä kriittisesti ottamaan kantaa politiikkaan. (Best & Kellner 1991, 215.) Särkelän (2020, 117) mukaan kriittisessä teoriassa käytännön ja teorian välisen vuorovaikutuksen reflektointi on keskeistä. Suorannan ja Ryynäsen (2014) teoksessa käsitellään taistelevaa tutkimusta,

jonka perimmäinen ajatus on se, että tutkimuksessa taistellaan yhdenvertaisuuden puolesta. Taisteleva tutkimus voi kuitenkin tuntua raskaalta ja jopa toivottomalta ajoittain, sillä asiat, joita vastaan esimerkiksi yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa taistellaan, ovat usein valtavan isoja ja monimutkaisia (Suoranta & Ryyänen 2014, 15). Suoranta ja Ryyänen (mt.) kuvailevat taistelevaa tutkimusta osallistuvaksi ja kantaa ottavaksi. Taisteleva tutkimus on pohjautunut erityisesti kriittisen teorian Frankfurtin koulukunnan ajatuksiin. Frankfurtin koulukuntaan liittyvät vahvasti Marxin filosofia sekä G.W.F Hegel (1770–1831). Frankfurtin koulukunnalla tarkoitetaan myös Frankfurtissa sosiaalitutkimuksen instituutissa työskennelleitä filosofeja, kuten Sigmund Freudia (1856–1939). Sosiaalitutkimuksen instituutissa tehtiin filofista, käsitteellistä sekä myös empiiristä tutkimusta. 1930-luvulla tutkimusta instituutissa alettiin kutsua kriittiseksi teoriaksi. (Mt., 65.)

Kriittisen teorian luonnostelemisessa eräs keskeinen hahmo oli myös Max Horkheimer, joka on vuonna 1937 kirjoittanut tekstin *Traditionaalinen ja kriittinen teoria*. Horkheimerin ajatuksen mukaan kriittinen teoria ei ole pelkkää teoreettista tutkimusta, vaan lisäksi kriittinen teoria tulee yhdistää käytäntöön. (Suoranta & Ryyänen 2014, 65.) Horkheimer kuvailee kriittisen teorian olevan jatkuvaa dialektista filosofian ja empiirisen tutkimuksen vuoropuhelua. Kriittisen teorian voidaan siis ajatella olevan filosofisesti suuntautunutta sosiaalista tutkimusta. (Hoy & McCarthy 1994, 9.) Kriittisessä teoriassa yksi keskeinen painopiste on ollut siinä, että teoreettisesti lisääntynyt tieto tulisi onnistua yhdistämään myös käytäntöön kuten poliittiseen päätöksentekoon. Teoriaperinne on kuitenkin saanut tähän liittyen erityisesti 1900-luvun alkupuoliskolla paljon kritiikkiä, sillä teorian ei ole nähty riittävästi avaavan sitä, miten käytännössä tämä teoreettinen kriittinen tieto onnistutaan levittämään käytännön tasolle aikaansaaden muutosta. (Suoranta & Ryyänen 2014, 65–66.) Kriittinen teoria on saanut osakseen kritiikkiä myös siitä, että se on kehitetty pääasiassa Euroopassa tietyissä siihen aikaan edistyneissä valtioissa. Näin ollen kriittisen teorian on nähty olevan hyvin länsimaista ja painottuvaa länsimaisiin edistyneisiin ongelmiin. (Mt., 68.) Tämän kritiikin tiedostamisen voidaan ajatella olevan tärkeää myös sosiaalityön näkökulmasta.

Tässä teoriassa todellisuuskäsitykseen sisältyy näkemys siitä, ettei todellisuuden ajatella olevan vain olemassa olevaa todellisuutta, vaan lisäksi todellisuutta tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota toimintamahdollisuuksien sekä vapauden käsitteisiin. (Mt., 68.) Hoy ja McCarthy (1994, 9, 241) mainitsevat, että Horkheimerin mukaan kriittisen teorian todellisuuskäsitykseen sisältyy myös ajatus siitä, ettei todellisuuden olemuksesta ole olemassa lopullista kuvaa tai yhtä uniikkia totuutta. Sen sijaan ihmisen nähdään elävän omassa historiallisessa aikakaudessaan, jossa ihminen itsessään on ajatteleva olento. Horkheimer pyrki välttämään totuuskäsityksen yhdistämistä Karl Mannheimin relativistisiin näkemyksiin. Horkheimerin näkemyksen mukaan

totuutta tulee tarkastella ymmärtäen historiallinen kehys sekä maailman jatkuvasti muuttuva olemus. Muutos sosiaalisissa tilanteissa ja rakenteissa vaikuttaa ihmisen ajatuksiin ja tietoiseen mieleen muuttaen niitä. (Hoy & McCarthy 1994, 9–10, 19.) Voidaan siis nähdä, että kriittisessä teoriassa sosiaalisen ja historiallisen kontekstin ymmärtäminen on keskeistä, sillä nämä vaikuttavat ihmisen ajatteluun ja ymmärrykseen totuudesta.

Kriittinen teoria on yhdistetty myös feministiseen teoriaan. Kriittisessä teoriaperinteessä on usein keskeistä tunnistaa maailmassa vallitsevia kategorioita esimerkiksi luokkayhteiskuntajakoon liittyen. (Best & Kellner 1991, 215–216.) Toisaalta kriittisen teorian tavoitteena voidaan nähdä pelkän tunnistamisen lisäksi olevan yhteiskunnan eliitin ja valtakoneistojen vallan ja auktoriteetin poistaminen (Suoranta & Ryyänen 2014, 67). Kriittisen teorian voidaan myös ajatella antavan niin sanotun ihmismuodon filosofisille ajatuksille, jolloin nämä filosofian ajatukset tulevat mukaan taisteluun yhteiskunnan muutoksessa (Hoy & McCarty 1994, 23). Kriittisellä teoriolla on ollut laaja vaikutus sosiaaliseen tutkimukseen (Suoranta & Ryyänen 2014, 68).

Nykyaikaisessa kriittisessä teoriassa 1930-luvun kriittisen teorian synnyn aikana kehittyneiden ajatusmaailmojen nähdään olevan jo osittain liian totalisoivia, eikä nykyaikainen kriittinen teoria yhdy kaikkiin niihin ajatuksiin, joita kriittinen teoria on pitänyt sisällään alkuajoistaan asti. Esimerkiksi Horkheimerin ajatusten nähdään nykyaikaisessa kriittisessä teoriassa yhtenäistävän liikaa ihmisten ajatusmaailmaa, jolloin ihmisten ajatusten erot esimerkiksi poliittisella ja kulttuurisella tasolla jäävät pimentoon. (Hoy & McCarthy 1994, 13.) Nykyaikaisen kriittisen teorian voidaan nähdä pureutuvan nykyaikaisen yhteiskunnan sekä sen ongelmien ja tulevaisuudennäkymien tarkasteluun (mt., 19). Kriittinen teoria pyrkii sekä kuvaamaan että selittämään sosiaalista todellisuutta. Ongelmien ja tulevaisuudennäkymien kuvaamisen ja selittämisen lisäksi kriittisessä teoriassa keskeistä on arvostella alistavia käytäntöjä ja instituutioita. (Särkelä 2020, 116.) Tutkimuksessa ihminen voi samalla olla sekä tiedon objekti että tiedon subjekti. Tämä ajatus toisaalta on johtanut kriittisessä teoriassa ajatukseen siitä, että tutkimus itsessään voi olla jo sellaista vuorovaikutusta, joka voi muuttaa sosiaalista maailmaa ja täten ihmisten ajattelua. Kuten taistelevassa tutkimuksessa, pyritään kriittisessä teoriassa sosiaaliseen muutokseen. (Hoy & McCarthy 1994, 16.) Särkelän (2020, 117) mukaan tutkimuksen tuotoksena syntyvä yhteiskuntakritiikki voidaan kriittisessä teoriassa nähdä olevan tuotosta yhteiskunnasta itsestään.

Kärjistettynä kriittisen teorian voidaan nähdä pyrkivän kärsimyksen vähentämiseen ja onnellisuuden lisäämiseen (Hoy & McCarthy 1994, 16–17). Ajattelen kriittisen teorian istuvan perimmäisten ajatustensa pohjalta hyvin sosiaalityön tutkimukseen, jonka keskeisen tavoitteen voidaan ajatella olevan hyvinvoinnin lisääminen sekä pahoinvoinnin ja eriarvoisuuden vähentäminen yhteiskunnassa. Eettisestä näkökulmasta tarkasteltuna sosiaalityön tutkimuksessa voidaan nähdä keskeisenä se, ettei

tutkimuksen tekemisen tai sen tulosten tule aiheuttaa ihmisille sellaista haittaa, joka heikentäisi heidän hyvinvointiaan. Särkelän (2020, 116) mukaan kriittinen teoria tarjoaa hyvän pohjan teoreettiselle ja tieteelliselle yhteiskuntakriittiselle tutkimukselle. Pyrin tutkielmassani kriittisesti kuvaamaan kotoutumislain kokonaisuudistukseen liittyvää hallituksen esitystä ja lain valmistelua. Tutkimuksen analyysistä tehtävät johtopäätökset nojaavat tutkielman teoreettis-käsitteelliseen viitekehykseen, mutta itse analyysissä myös lainsäädäntöön liittyvä käytäntö on vahvasti läsnä. Tutkielman teoreettis-käsitteellisessä viitekehyksessä uusliberalismin, uusliberaalin ihannekansalaisuuden sekä työkansalaisuuden käsitteitä tarkastellaan kriittisestä näkökulmasta ymmärtäen esimerkiksi valtarakenteita ja näiden vaikutusta yhteiskunnan rakentumiselle.

4 TEOREETTIS-KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS

4.1 Uusliberalismi

Tässä tutkielmassa uusliberalismia lähestytään kriittisestä näkökulmasta kriittisen teoriaperinteen ohjaamana. Uusliberalismin, sekä myöhemmin seuraavissa alaluvuissa esittelemieni poliittisen agendan, työkansalaisuuden sekä uusliberaalin ihannekansalaisen käsitteiden on tässä tutkielmassa tarkoitus osoittaa työllisyyden tehostamiseen liittyvää taustaa, joka puolestaan on keskeinen näkökulma tutkimusongelmaani liittyen. Keskityn tässä alaluvussa avaamaan uusliberalismin käsitettä niin kansainvälisestä kuin myös suomalaisesta näkökulmasta käsin. Uusliberalismilla käsitteenä voidaan katsoa olevan useita merkityksiä (Mitchell 2014, 150). Sen voidaan nähdä olevan aikamme hallitsevin talouspoliittinen voima, ja toisaalta sen voidaan katsoa olevan myös poliittinen agenda ja eräänlainen manifesti kapitalismin uudelleenheräämisestä (Venugopal 2015, 165). Englannin kielessä uusliberalismista käytetään yleisimmin käsitettä *neoliberalism*, ja toisinaan tämä käsite on suomen kielessä käännetty uusliberalismin sijaan neoliberalismiksi. Käytän itse käsitettä uusliberalismi tässä tutkielmassa. Käsitteenä uusliberalismilla pyritään usein joko selittämään, kritisoimaan tai haastamaan aikamme ajattelua ja maailmaa, jossa elämme (mt., 166). Venugopal (mt., 169) viittaa artikkelissaan John Clarcken vuoden 2008 tutkimukseen, jossa Clarke on listannut lukuisia eri konteksteja, joissa uusliberalismi esiintyy tavalla tai toisella. Näitä ovat esimerkiksi valtiot, teknologia, diskurssit, ideologiat, sosiaalipolitiikka, hallinto, järjestöt, kolmas sektori sekä myös monikulttuurisuus (mt.).

Ennen 1980-lukua uusliberalismilla on ollut hyvin erilaisia merkityksiä, ja tällöin sitä on käytetty lähinnä kuvaamaan sitä talouspoliittista ajatusvirtaa, jota 1930-luvulta 1960-luvulle on nähty. Uusliberalismin muodostuminen kohti nykyistä muotoaan

talouspoliittisena suuntauksena paikantuu 1980-luvulle. 1990-luvulle tultaessa uusliberalismin voitiin nähdä olevan jo kansainvälisesti talouspoliittinen ilmiö, ja tällöin myös puhe uusliberalismista kapitalismin uudelleentulemisena lisääntyi. (Venugopal 2015, 165–167.) Saksassa on kehitetty uusliberalismille vastikkeeksi ordoliberalismista taloussuuntausta, jonka mukaan talouden tulee mukailla kapitalismin tarpeita, mutta toisaalta kapitalismilla tunnustetaan olevan myös negatiivisia vaikutuksia ihmisen hyvinvointiin (mt., 168).

Uusliberalismille annetaan paljon erilaisia merkityksiä riippuen esimerkiksi siitä, missä yhteyksissä ja mihin tarkoituksiin käsitettä käytetään. Yksi eniten kiistanalaisuutta herättävä kysymys liittyy usein siihen, nähdäänkö uusliberalismi vain poliitikasta ja poliittisista agendoista irrallisena talouspoliittisena suuntauksena vai nähdäänkö se nimenomaan päinvastaisesti hyvinkin politisoituneena ideologiana. Niistä näkökulmista, joissa uusliberalismia tarkastellaan poliittisena ideologiana, uusliberalismi yhdistetään erityisesti luokkajakoon yhteiskunnassa sekä yhteiskunnan valta-asetelmiin. (Venugopal 2015, 166.) Kriittinen teoria korostaa luokkajaon ja valta-asetelmien tunnistamista ja haastamista (Suoranta & Ryyänen 2014). Uusliberaalin ideologian nähdään olevan vahvasti yksilökeskeinen (Husu & Kumpulainen 2019). Talouspoliittisena suuntauksena uusliberalismin on kuvailtu olevan radikaalin markkinavapauden edustaja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtion tulisi säädellä markkinoita mahdollisimman vähän, jotta markkinat saisivat olla mahdollisimman vapaita. Markkinoiden sääntelyn sijaan uusliberalismissa valtion tehtäväksi nähdään markkinaystävällisten mekanismien edistäminen esimerkiksi aktivoimalla taloutta ja yhteiskuntaa. (Venugopal 2015, 172–173.) Uusliberalismissa keskeinen ajatus on myös eri näkökulmista tarkasteltuna yksilön vapauden ja vastuun korostaminen sekä valtion roolin minimoiminen niin markkinoilla kuin hyvinvoinnin turvaajana (Juhila 2006, 69–70).

Myös Suomessa kilpailu- ja tuottavuusajattelu ovat lisääntyneet. Suomessa uusliberalistinen ajatusmaailma näyttäytyy muun muassa yhteiskuntaluokkien ja eriarvoisten kategorioiden muodossa (Eräsaari 2014, 125). Puuronen (2011, 205) toteaa uusliberalistisen aatteen lisääntyneen suomalaisessa talous- ja sosiaalipolitiikassa 1990-luvun laman jälkeen, jolloin tehostamiseen ja tuottavuuteen painottuvasta ajattelusta pyrittiin hakemaan vastauksia talouskriisiin ja työttömyyteen. Tällöin myös uusliberalismille tyypilliseen tyyliin yksilön vastuuta omasta pärjäämisestään ja hyvinvoinnistaan korostettiin esimerkiksi leikkaamalla erilaisia sosiaaliturvaetuuksia (mt.). Kilpailu- ja tuottavuusajattelu ei ole siis sijoittunut ainoastaan tyypillisesti tuottavuuteen ja kilpailuun liittyville aloille, vaan tämän ideologian on nähty ottavan enemmän tilaa myös sosiaali- ja terveyspalveluiden kontekstissa. Hyvinvointivaltion nähdään vastaavan enenevässä määrin markkinatalousajattelua, jossa taloudelliset näkökulmat korostuvat yli muiden. (Mänttari-van der Kuip 2013, 5.) Sosiaalipolitiikan

emeritaprofessori Briitta Koskiaho-Cronström (2022) nostaa lisäksi esiin korkeakoulutuksen muuttumisen markkinapainotteisemmaksi, jolloin korkeakoulutuksen tavoitteet painottuvat entistä enemmän korkeampien tulojen tavoitteluun. Lisäksi syvällisen tiedon tuottamisen ja ymmärtämisen sijaan tutkimus painottuu entistä enemmän mittaamiseen ja taloudellisiin näkökulmiin (mt.).

Markkinataloudellinen näkökulma ulottuu myös suomalaiseen sosiaalityöhön New Public Management -ajattelumallina (Mänttari-van der Kuip 2013, 5). Sosiaalityön rooli taloudellisen kilpailukyvyn parantamisessa nähdään olevan työllisyyden tehostaminen esimerkiksi asiakkaiden aktivoinnin ja kuntouksen keinoin (Niemelä 2010, 68). New Public Management korostaa tehokkuutta, taloudellisuutta sekä tuloksellisuutta julkisen sektorin johtamisessa, tavoitteenaan muokata julkisen sektorin johtamista lähemmäs tuottavien ja tehokkaiden yritysten johtamismalleja (Mänttari-van der Kuip 2013, 5). Eräsaaren (2014, 126–127) mukaan sosiaalityössä tehostaminen näkyy esimerkiksi resurssien pienentämisenä, ja toisaalta samaan aikaan lisääntyvinä vaatimuksina siitä, kuinka asiakastyötä tulisi tehdä mahdollisimman tuottavalla tavalla. Niemelä (2010, 61) pohtii artikkelissaan sosiaalisektorin ja muiden sektoreiden välistä vastuunjakoa, ja toteaa sosiaalisektorin roolin murenevan uusliberalistisessa ajassa. Uusliberalistiset ajattelu- sekä toimintatavat pyrkivät irtautumaan sosiaalisesta niin ilmiönä kuin käsitteenä, ja tämän voidaan ajatella olevan merkittävä haaste myös sosiaalialalla. Sosiaalisen sijaan puhutaan enenevässä määrin hyvinvoinnista, jolla kuitenkin uusliberalismin kontekstissa viitataan yksilöllisiin asioihin, kuten yksilön kyvykkyyteen. (Mt., 68.)

Sosiaalihuoltoon on muodostunut myös tilivelvollisuuden käsite, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden eräänä tehtävänä nähdään julkisen talouden resurssien tehokas käyttö ja toisaalta pyrkimys siihen, että resursseja käytetään vain mahdollisimman rajallisesti (Juhila 2009, 296). Tilivelvollisuuden on nähty liittyvän myös siihen, että sosiaalityö nähdään tuotteena, jota asiakkaille tarjotaan (Eräsaari 2014). Uusliberalistisen ajattelun voidaan ajatella toisaalta korostavan myös asiakkaan vapaita valinnanmahdollisuuksia palvelun kuluttajana myös sosiaalipalveluissa (Juhila 2006, 69–71). Toisaalta kysymyksiä herättää kuitenkin se, millaiset todelliset vapaat valinnan mahdollisuudet esimerkiksi kriisitilanteessa olevalla sosiaalihuollon asiakkaalla voidaan nähdä olevan haastavasta elämäntilanteesta selviämisessä. Uusliberalistinen ajatusmalli korostaa vapaan valinnan mahdollisuuksien lisäksi myös asiakkaan omaa pärjäämistä ilman valtiolta saatua tukea ja huolenpitoa, eikä hyvinvointivaltiota nähdä hyvänä sijoituksena markkinatalousajattelussa (mt.).

Uusliberaali talouspolitiikka on esimerkiksi Iso-Britanniassa johtanut myös siihen, että yksilön vastuun lisäksi on painotettu yhteisöllisyyttä korostamalla aktiivisen ja toisista huolta pitävän yhteisön merkitystä. Vapaaehtoistoiminnan ja hyväntekeväisyyden kautta on pyritty paikkaamaan niitä aukkoja, joita julkisen sektorin

palveluiden leikkaaminen aiheuttaa yhteiskuntaan. (Husu & Kumpulainen 2019.) Hyväntekeväisyyteen perustuvassa ihmisten auttamisessa voidaan kuitenkin nähdä olevan useita ongelmakohtia, kuten se, että hyväntekeväisyyttä kohdennetaan pääasiassa sellaisille ryhmille, joita kohtaan tunnetaan eniten sympatiaa ja joiden nähdään eniten ansaitsevan apua. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi sairaiden lasten auttaminen on usein todennäköisempää, sillä lasten nähdään olevan syyttömiä omaan tilanteeseensa. Toisaalta esimerkiksi pakolaistaustaisiin, erityisesti miehiin, tai päihderiippuvaisiin henkilöihin liitetään useammin ajatuksia, joiden mukaan he ovat ainakin osittain syyllisiä omaan tilanteeseensa ja aiheuttaneet itse itselleen haittaa. Tällainen ajattelu voi siis uhata avun saamisen avun tarpeessa olevilta, mikäli avun saamista ei ole turvattu muilla keinoin. Auttamiseen liittyy myös monesti ajatus siitä, että auttamishalu lisääntyy silloin, kun autettava on jollain tavalla lähellä itseä. Auttamisen ei voida nähdä olevan vallasta irrallinen asia vaan päinvastoin. (Kotilainen 2016.) Niin sanottujen auttajien ja autettavien väliltä voidaan siis tunnistaa myös uusliberalismissa tyypillisesti ilmentyviä valtasuhteita. Kotilaisen (mt.) mukaan niin sanotussa uusliberaalissa auttamisessa usein onkin kyse siitä, että apua ansaitsevina nähdään olevan ne henkilöt, joista myös auttava taho voi itse jollain tavalla hyötyä. Kotilainen (mt.) tiivistää kehitysyhteistyön vähentämiseen ja samalla oman valtion taloudellisen kilpailukyvyyn edistämiseen tähtäävän politiikan sanoman seuraavasti: ”Globaalin talousjärjestelmän heikoimmille aiheuttamaa kurjuutta ei voida enää globaalisti paikata, koska meidän täytyy voittaa heikot omassa pelissämme.”

Uusliberalismi on saanut ja saa osakseen paljon kritiikkiä. Uusliberalismia käsitteenä pidetään usein ongelmallisena ja epä johdonmukaisena (Venugopal 2015, 165). Venugopal (mt.) esittää kysymyksen siitä, voiko uusliberalismi edes käsitteenä edustaa kaikkia niitä erilaisia merkityksiä ja agendoja, joita sen katsotaan tällä hetkellä ilmentävän. Uusliberalismia kritisoidaan usein myös moraalittomaksi suuntaukseksi, eikä markkinatalouden nähdä olevan kykenevä eettisesti ohjaamaan ihmisten toimintaa (Venugopal 2015, 166; Koskiahon-Cronström 2022). Kritiikkiä uusliberalismi käsitteenä saa myös siitä, kuinka käsitteen ollessa niin löyhästi määritelty, voidaan sitä käyttää tavoitteista ja näkökulmista riippuen edustamaan lukemattomia eri asioita. Uusliberalismin on myös kuvailtu olevan poliittinen hanke, jonka tavoitteena on ollut vahvistaa luokkajakoa yhteiskunnassa. Käsite on saanut niin monta olomuotoa, ettei siitä enää nykypäivänä ole mahdollista puhua yksinkertaisena käsitteenä, joka tarkoittaisi jotain tiettyä asiaa. Uusliberalismiin on myös viitattu eräänlaisena talouspoliittisena tsunamina, joka on paitsi läsnä kaikkialla, niin se myös uudistaa itseään lukemattomista resursseista maailmanlaajuisesti. Eräs uusliberalismiin kohdistuva kritiikki nostaa esiin sen, kuinka uusliberalismin päämääränä voidaan ajatella olevan talouskasvu tasa-arvon, terveyden, ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisen sijaan.

(Venugopal 2015, 166–167, 170, 174.) Tasa-arvoa ei ylipäätään nähdä kapitalismin intressien mukaisena tavoitteena (Suoranta & Ryyänen 2014, 301).

4.2 Poliittinen agenda

Avaan tässä alaluvussa poliittisen agendan käsitettä ja sitä, miten käsite on yhteydessä uusliberalismiin ja kotoutumispolitiikkaan. Uusliberalismista puhuttaessa käsite poliittisista agendoista nousee monesti esiin. Poliitikko ja poliitikot ovat sellaisessa asemassa, josta käsin yhteiskunnallisia ongelmia määritellään ja yhteiskunnallisia järjestelmiä sekä rakenteita luodaan. Poliitikossa yhteiskunnallista järjestelmää luodaan pääasiassa lainsäädännön kautta. (Puuronen 2011, 209.) Sitoudun tässä tutkielmassa tähän näkemykseen politiikasta yhteiskuntaa määrittävänä yhteiskunnallisena voimana. Nähdäkseni maahanmuuttoon liittyvässä lainsäädännössä, kuten laissa kotoutumisen edistämisestä, on tärkeää tarkastella poliittisten agendojen kohdalla myös maahanmuuttoon liittyviä asenteita.

On tutkittu, että yhteiskunnan asenteilla on vaikutusta politiikkaan (Hynie 2018, 272). Puuronen (2011, 195) toteaa rasismien ja maahanmuuttovastaisuuden olevan osa Suomessa käytävää poliittista keskustelua. Poliittiset puolueet on karkeasti jaettu usein joko oikeisto- tai vasemmistopuolueiksi. Knappertin ym. (2021, 2) mukaan tässä puoluejaottelussa oikeistopuolueiden on tutkittu olevan maahanmuuttovastaisempia. Poliitikossa vaikuttavat asenteet eivät jää ainoastaan osaksi keskustelua, vaan esimerkiksi maahanmuuttovastaiset asenteet ovat tutkitusti johtaneet kiristyneeseen maahanmuuttopolitiikkaan (mt., 3–4). Poliittinen keskustelu maahanmuuttoa koskien on lisääntynyt merkittävästi 2000-luvulla (Phillips 2010, 209). Suomen tämänhetkisistä suurimmista puolueista perussuomalaisten puolue on tunnettu maahanmuuttovastaisista ulostuloistaan ja politiikastaan.

Puuronen (2011, 208) mainitsee, etteivät poliitikot ole välttämättä avoimen rasistisia keskustelussa, vaan päinvastoin useimmat poliitikot pyrkivät luomaan itsestään suvaitsevaista kuvaa kansalle. Avoimen rasistisen puheen sijaan poliitikkojen maahanmuuttovastaiset asenteet näyttäytyvät usein niin sanotusti hienovaraisemmin esimerkiksi talouspolitiikkaan liittyvissä keskusteluissa, joissa vihjataan maahanmuuttaneiden olevan taloudellinen taakka yhteiskunnalle (mt.). Poliittiset agendat eivät siis ole aina välttämättä selvästi luettavissa poliittisista keskusteluista, vaan sen sijaan kuulija voi joutua pohtimaan sitä, onko puheen perimmäinen tarkoitus osoittaa huolta suomalaisesta taloudesta vai vastustaa maahanmuuttoa.

Toisinaan politiikassa voidaan myös edistää haitallisia ja syrjiviä diskursseja ilman tiedostettuja poliittisia agendoja (Puuronen 2011, 209). Tällaisissa tilanteissa

poliitikot eivät siis välttämättä edes itse osaa tunnistaa agendojaan tai motiivejaan. Puurosen (2011, 209) mukaan esimerkiksi ongelmallinen maahanmuuttovastainen retoriikka kehittyi, vaikka haitallisia ja syrjiviä ajatuksia voimistava puhe olisi tiedostamatonta. Voidaan siis ajatella, ettei syrjinnän vastaisessa ja yhdenvertaisuutta korostavassa politiikassa riitä se, ettei olla avoimen rasistisia, vaan lisäksi tulee aktiivisesti pyrkiä kiinnittämään huomiota esimerkiksi sanavalintoihin ja siihen, millaisia merkityksiä asioille annetaan.

Suomalainen yhteiskuntapolitiikka pohjautuu hyvinvointivaltiomalliin. On kuitenkin huomionarvoista, ettei hyvinvointivaltio itsessään sellaisenaan miellytä usein oikeistolaisia poliitikkoja ja puolueita. Hyvinvointivaltioon liittyen oikeistossa on pyritty lisäämään selviytymisen, pakon sekä yksilöllisyyden retoriikkaa. Tällaisen retoriikan merkittävimpänä poliittisena agendana voidaan nähdä olevan hyvinvointivaltion murentaminen esimerkiksi leikkaamalla sosiaaliturvaa ja julkisia palveluita kapitalismin hengessä. Vaihtoehtoisesti kapitalistisessa maailmassa voidaan pyrkiä myös yhteiselon strategiaan, jossa ihmisten hyvinvointia pyritään lisäämään kapitalistisen järjestelmän sisältä käsin muuttamatta kuitenkaan itse kapitalistista järjestelmää. Poliitikassa tämä tapahtuu juuri hyvinvointivaltiomallin periaatteiden mukaisesti turvaamalla ihmisille riittävä toimeentulo sekä sellainen yhteiskunta, jossa on mahdollisuus muuhunkin kuin pelkkään selviytymiseen. (Suoranta & Ryytänen 2014, 302–304.)

4.3 Työllisyys ja työllistyminen maahanmuuton kontekstissa

Keskityn tässä luvussa kuvaamaan maahanmuuttoa ja kotoutumista työllistymisen näkökulmasta. Nikusen (2018, 24) mukaan markkinatalouden logiikkaa, tai vastavasti uusliberaalia ideologiaa, vastaan taistelevat ajatusmaailmat pohjautuvat muun muassa humanitäärisiin kysymyksiin. Humanitääristen kysymysten voidaan ajatella olevan keskeinen osa etenkin pakkomuuttoa. Humanitääristen kysymysten lisäksi maahanmuuttokeskustelussa on lisääntynyt puhe maahan muuttaneiden työllistymisestä, ja tähän on alettu kiinnittää erityistä huomiota työvoimapulan lisääntyessä tiettyillä aloilla (Peltola & Metso 2008, 95).

Aikaisemmista tutkimuksista on noussut esiin se, että turvapaikanhakijat muiden työkäisten tavoin usein toivovat mahdollisuuksia tehdä työtä ja elää taloudellisesti vakaata elämää uudessa kotimaassa (Nikunen 2018, 24). Työn on tutkittu olevan maahan muuttaneille henkilöille monesti tärkeä elämänsisältö (Peltola & Metso 2008, 101). Yijälä ja Luoma (2018, 40) toteavat työn teon olevan yksiselitteisesti yksilön hyvinvointiin myönteisesti vaikuttava tekijä. Työstä saatavat hyödyt voivat olla taloudellisia ja sosiaalisia, mutta toisaalta myös statukseen liittyviä. Työttömyyden on

puolestaan tutkittu usein kaventavan ihmisen elämää niin taloudellisella, psykologisella kuin myös sosiokulttuurisella tavalla. Marie Jahodan (1982) deprivatioteorian mukaan työn hyödyt voidaan ilmeisten hyötyjen, kuten taloudellisten hyötyjen, lisäksi jakaa myös työn piileviin hyötyihin eli arjen ajalliseen rakentumiseen, sosiaaliin suhteisiin, kollektiivisiin tavoitteisiin, yksilön arvostukseen sekä aktiivisuuteen. Työntekeä koskevissa tutkimuksissa ei ole päästy yhteisymmärrykseen siitä, mikä työnteossa eniten edistää ihmisen kokonaisvaltaista hyvinvointia. (Yijälä & Luoma 2018, 40–41.)

On siis ilmeistä, että työnteolla voidaan nähdä olevan lähtökohtaisesti hyötyä yksilön hyvinvoinnille. Toisaalta Yijälä ja Luoma (2018, 41) nostavat esiin sen tosiasian, ettei työllistyminen ole aina helppoa, vaikka työllistyminen olisi yksilön tavoitteena. Erityisesti maahan muuttaneiden työllistymisestä puhuttaessa on keskeistä kiinnittää huomiota myös työllistymisen haasteisiin. Yksi haaste työllistymisessä on aikaisemman työn tai koulutuksen väheksyminen, jolloin myös yhteiskunta voi menettää arvokasta osaamista ihmisen työllistyessä osaamista ja koulutusta vastaamattomaan työhön. Yijälä ja Luoma viittaavat tähän ilmiöön myös aivotuhlauksena ja vajaatyöllisyytenä, ja toteavat kyseessä olevan yhteiskunnan rakenteellinen ongelma, joka on erityinen yleinen juuri Pohjoismaissa. (Mt., 55.) Aikaisempaa toisesta maasta hankittua koulutusta on Suomessa haastavaa saada tunnustettua. Lisäksi tutkinnon suorittamiseen on tutkittu vaikuttavan myös siihen, kuinka paljon tutkintoa ylipäättään arvostetaan Suomessa. Aikaisemman osaamisen huomioimatta jättämisen tai väheksymisen lisäksi haasteena työllistymiselle on koulutuksen puute. Suomessa työllistyminen ilman toisen asenteen tutkintoa on haastavaa, ja mikäli työpaikan onnistuu saamaan, on kyseessä useimmiten työvoimapulasta kärsivä matalasti palkattu ala. (Peltola & Metso 2008, 98–99.)

Peltola ja Metso (2008, 69) mainitsevat, että maahan muuttaneisiin tulee jo kotoutumisen alkuaikana suhtautua potentiaalisina työntekijöinä ja työllisyys tulee lähtökohtaisesti nähdä keskeisenä ja myös saavutettavana tavoitteena maahan muuttaneen elämässä. Voidaan siis todeta, että ongelmallista on myös, mikäli maahan muuttaneita ei nähdä potentiaalisina työntekijöinä työmarkkinoilla. Maahan muuttaneiden työllistymistä haastaa kuitenkin toisaalta myös työnantajien kielteiset asenteet maahan muuttaneiden palkkaamista kohtaan. Työnantajien asenteisiin saattavat vaikuttaa esimerkiksi yhteiskunnassa yleisesti vallitsevat asenteet. Kielteisten asenteiden lisäksi maahan muuttaneet kohtaavat myös selvää syrjintää työmarkkinoilla. (Yijälä & Luoma 2018, 56; Peltola & Metso 2008, 97.) Epäoikeudenmukainen kohtelu sekä syrjintä työmarkkinoilla voivat myös muuttaa yksilön asenteita työnhakua kohtaan kielteisemmiksi työnhaun tuntuessa liian haastavalta ja toivottomalta (Yijälä & Luoma 2018, 56–57). Maahanmuuttoa pidetään yleisesti yhtenä keskeisenä ratkaisuna työvoimapulaan ja huoltosuhteen korjaamiseen, mutta Yijälä ja Luoma (mt., 58) kuitenkin

toteavat, ettei työnantajien kielteisistä asenteista ja syrjinnästä ole läheskään tarpeeksi käyty yhteiskunnallista keskustelua.

Työllistymiseen liittyviä haasteita ovat toisaalta myös yksilöön liittyvät asiat, kuten henkinen ja fyysinen hyvinvointi. Esimerkiksi pitkät turvapaikkaprosessit voidaan nähdä hyvinkin stressaavina ja henkistä hyvinvointia heikentävinä. Yijälän ja Luoman (2018) mukaan työllistymiseen vaikuttaa myös sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma, kuten kielitaito ja verkostot. Työllistymistä edistävät sosiaaliset verkostot ovat yleensä sellaisia, jotka auttavat taloudellisesti pärjäämään ja sopeutumaan uuteen kotimaahan. (Mt, 61–64.) Kielitaito sekä sosiaalinen pääoma uudessa kotimaassa voidaan nähdä myös kotoutumisen kannalta keskeisenä, ja toisaalta kuten edellä mainittiin, edistävät nämä myös työllistymistä. Lisäksi on huomionarvoista, että maahan muuttaneiden miesten ja naisten välillä on tutkittu olevan selkeä ero työllistymisessä naisten ollessa selvästi vähemmän työllistettyjä (Peltola & Metso 2008, 107). Erityisesti pienten lasten äitien työllistyminen ja kotoutuminen on herättänyt paljon yhteiskunnallista keskustelua myös kotoutumislain kokonaisuudistuksen suunnittelussa.

Peltola ja Metso (2008, 66) toteavat maahan muuttaneiden työllistymisen haasteiden liittyvän lisäksi kotoutumissuunnitelmien toteuttamisen, työllistymisen tukemiseen sekä peruspalveluihin siirtymiseen. Kotoutumissuunnitelmia on erityisesti kritisoitu siitä, ettei näiden toteutumista pystytä riittävästi tukemaan ja seuraamaan. Peruspalveluiden siirtymisellä Peltola ja Metso (mt.) viittaavat siihen, kun sosiaaliviraston maahanmuuttajapalveluista tai kotoutumista tukevista palveluista siirrytään kotoutumisajan päätyttyä niihin hyvinvointialueiden palveluihin, jotka on suunnattu koko väestölle, eivätkä enää kohdennu erityisesti maahan muuttaneille. Hyvinvointialueiden ja aikaisemmin kuntien sosiaalivirastojen maahanmuuttajapalvelujen asiakkuus on useimmiten kestänyt nykyisen kotoutumislain kotoutumisajan verran eli kolme vuotta. Tähän liittyen on kuitenkin käyty paljon keskustelua siitä, ettei kolmen vuoden kotoutumisaika ole välttämättä riittävä kaikille asiakkaille, ja osa hyötyisi kotoutumista tukevista sosiaalipalveluista pidemmän aikaa, sillä kotoutumisaika on hyvin yksilöllinen. Erityisesti liian rajattu kotoutumisaika ja oikeus kotoutumista tukeviin palveluihin nähdään haasteellisena silloin, kun asiakkaalla on traumataustaa. (Mt., 67, 70–71.)

Työllistymisen tukemiseen liittyen Peltola ja Metso (2008, 69) nostavat esiin kielen opiskelun merkityksen. On tärkeää, että jo alkuvaiheessa suomen kielen opiskeluun tarjotaan riittävät mahdollisuudet ja tuki, eikä ainoastaan tähdätä mahdollisimman nopeaan työllistymiseen ilman kielitaitoa. Lisäksi työllistymisen tukemiseen liittyen haasteena on nähty myös yksilöllisen tuen puute. Kielitaidon kehittymisen kannalta haasteena on nähty kielikurssien määrän riittämättömyys sekä pitkätkin katkokset kurssien välillä. Lisäksi Peltolan ja Metson tutkimuksessa myös työelämän ja kielikurssien rajapinnan puuttuminen nousi vahvasti esiin ja yhtenä kehitysehdotuksena

on esitetty, että kielikursseihin voisi liittyä esimerkiksi työharjoitteluja. (Peltola & Metso 2008, 69–70.) Peltola ja Metso (mt., 101) nostavat tutkimuksessaan esiin myös luku- ja kirjoitustaidottomat, joiden kielitaidon kehittyminen vie usein huomattavasti enemmän aikaa, eikä työllistyminen Suomessa välttämättä toteudu koskaan.

4.4 Työkansalaisuus ja uusliberaali ihannekansalainen

Tässä luvussa avaan työkansalaisuuden ideaalin sekä uusliberaalin ihannekansalaisen käsitteitä sekä työnteon ideologisia merkityksiä. Tässä tutkielmassa uusliberaalilla ihannekansalaisuudella ja työkansalaisuudella tarkoitetaan samaa asiaa. Nämä käsitteet ovat vahvasti liitoksissa aikaisemmin tässä luvussa käsitellyyn uusliberalismin käsitteeseen. Työn voidaan ajatella olevan yksi keskeinen mekanismi uusliberalismin ja kapitalismin tavoitteiden edistämiseksi. Matejskova (2013) käyttää tutkimuksessaan työkansalaisuuden ideaaliin ja uusliberaaliin ihannekansalaiseen viittaavia termejä kuten uusliberalisoitunut kansalaisuus sekä työhön perustuva integraatio. Työkansalaisuuden ja uusliberaalin ihannekansalaisuuden keskiössä voidaan nähdä olevan ajatus aktiivisesta työstä tekevästä yhteiskunnan jäsenestä, joka on hyödyllinen sekä valtiosta riippumaton (Matejskova 2013; Mäkinen 2013, 9).

Julkusen (2008, 147) mukaan aktiivisuuden korostaminen sosiaalipolitiikassa juontaa juurensa uusliberalismiin. Kehittyneissä liberaaleissa valtioissa, kuten Australiassa ja Yhdysvalloissa sosiaalipalvelut nähdään useimmiten ensisijaisesti ongelmana ja sellaisena asiana, josta tulisi pyrkiä säästämään mahdollisimman paljon. Tätä maailmalla nousussa olevaa ajattelutapaa on alettu kutsumaan termillä *workfare*-malli, jolla viitataan siihen, että parasta sosiaaliturvaa ihmiselle on tehdä työtä. Vastaava ajatus oli Suomessa paljon esillä esimerkiksi 90-luvun laman aikaan. *Workfare*-ajatusmaailma on politiikassa paljon esillä, mutta sitä on havaittavissa myös erityisesti taloustieteen tutkimuksessa. Äärimmillään malli pyrkii julkisten palveluiden minimointiin ja toisaalta myös syyllistämään moraalisesti niitä, jotka eivät ole työelämässä. (Niemi 2020, 272.) Uusliberalismissa keskeistä on ihmisen itsenäinen pärjääminen ilman valtiolta saatua tukea. Tukea valtiolta saavat asiakkaat nähdään uusliberalistisessa retoriikassa lähinnä ongelmallisina yksilöinä. (Juhila 2006, 70.) Uusliberaaliin ihannekansalaisuuteen voidaan siis liittää käsitys omillaan pärjäämisestä ja riippumattomuudesta hyvinvointivaltiosta. Koskiahon (2015) mukaan uusliberalistisessa kehityksessä painottuu kansalaisten muokkaaminen enemmän itsestään huolehtiviksi esimerkiksi aktivoimalla tai houkuttelemalla kansalaisia tähän. Uusliberalistisen ideologian mukaan kansalaisten itsestään huolehtimisella pyritään pienentämään julkisia menoja sekä vahvistamaan markkinoita, mutta samalla tässä uusliberalismin

kehityksessä eriarvoisuus ja tuloerot kasvavat ihmisten välillä (Koskiahho 2015). Kotilaisen (2016) mukaan uusliberalismissa keskeistä on myös kapitalistisindividualistinen ajattelutapa, jossa korostuu näkemys siitä, että mikäli ihminen elää elämää niin sanotusti oikein ja yrittää tarpeeksi, on hän turvassa kärsimykseltä.

Niemelän (2010, 68) mukaan työkyky ja työhön osallistaminen ovat nousseet myös sosiaalipolitiikassa erittäin keskeisiksi käsitteiksi uusliberalismin myötä. Uusliberalistinen talouspolitiikka on muovannut sosiaalipalveluita asiakasta vastuuttavampaan suuntaan (Toikko 2014, 165). Sosiaalipolitiikan yhtenä tavoitteena voidaan nykyään nähdä olevan työllisyyden edistäminen. Työllisyyden edistämisen ja asiakkaan aktivoimisen taustalla nähdään olevan ajatus siitä, että passiiviseksi katsottu etuuksien nostaminen tulisi minimoida. Yhtenä sosiaalisektorin tehtävänä on myös vaikeasti työllistyvien asiakkaiden kuntoutus työelämään. (Niemelä 2010, 68.) Tällaisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden voidaan nähdä selvästi liittyvän työkansalaisuuteen ja sen edistämiseen väestössä.

Työkansalaisuuden kritiikin voidaan nähdä yhdistyvän kapitalismin kritiikkiin. Eräs tunnetuimpia kapitalismikriitikkoja on Karl Marx, jonka näkemyksen mukaan kapitalismissa ihminen nähdään lähinnä työtavarana, josta pyritään hyötymään. (Suoranta & Ryyänen 2014, 299.) Vastaavasti myös uusliberaalin ihannekansalaisen kohdalla voidaan ajatella, että ihmisen tulee olla mahdollisimman hyödyllinen ja toisaalta aiheuttaa mahdollisimman vähän taloudellista haittaa yhteiskunnalle. Sen sijaan, että kaikki ihmiset muutettaisiin työtavaraksi, tulisi yhteiskunnan pyrkiä siihen, että ihmiset voisivat elää vapaina ja toteuttaa itseään. Ajatuksissaan Marx korostaa ihmisyyttä päämääränä tuoton sijaan. Marxin kritiikki kapitalismia kohtaan nähdään usein tärkeänä elementtinä myös kriittisessä tutkimuksessa, jonka teoriaperinteeseen myös tämä tutkielma asettuu. (Mt., 299–301.)

Kotoutumispolitiikka on saanut osakseen kritiikkiä siitä, että työkansalaisuus korostuu liiallisesti kotoutumispolitiikan tavoitteena. Lisäksi yksilöllisen osaamisen ja elämäntilanteiden tunnistaminen on kotoutumisohjelmissa ollut puutteellista. Painopiste kotoutumispolitiikassa nojaa usein talouteen ja julkistalouden resurssien rajamiseen yksilöllisten kotoutumistoimenpiteiden sijasta. (Turtiainen ym. 2018, 345–346, 349.) Maahanmuuton taloudelliset hyödyt, eli kuva maahan muuttaneista työntekijöinä ja veronmaksajina, ovat taloudellisten resurssien lisäksi toinen keskeinen asia, joka ajaa eteenpäin kotoutumispolitiikkaa (Matejskova 2013, 986). Yijälän ja Luoman (2018, 65) mukaan on mahdollista, että kokonaisvaltaisen kotoutumisen sijaan maahan muuttanut integroituu vain työpaikkaan, mikäli kotoutumisen kannalta muut keskeiset seikat eivät ole tasapainossa. Nykyinen kotoutumislainsäädäntö muodostaa maahan muuttaneista kuvaa ennemminkin välineenä saavuttaa hyötyä valtiolle ja yhteiskunnalle sen sijaan, että maahan muuttaneet näyttäytyisivät yhteiskunnan

täysivaltaisina jäseninä, joiden oikeudet ja yksilöllisyys tunnustetaan lainsäädännössä (Vuori 2015, 396; Turtiainen ym. 2018).

Lentin ja Titley (2011) käyttävät artikkelissaan käsitettä rodullinen uusliberalismi puhuessaan rasismista ja uusliberalismista. Rodullinen uusliberalismi ylläpitää ja vahvistaa rotuun perustuvia haitallisia olettamuksia, leimaantumista sekä jaottelua niin sanotusti meihin ja muihin. Rodullinen uusliberalismi painottaa maahan muuttaneiden kahtiajakoa, jossa osan maahan muuttaneista nähdään olevan järkeviä ja itsenäisiä kansalaisia, ja osan taas puolestaan valtiosta ja etuuksista riippuvaisia. Osa ihmisistä nähdään siis rodullisen uusliberalismin näkökulmasta hyödyllisinä ja osa puolestaan taakkana yhteiskunnalle. Jälkimmäisten on tässä kahtiajaossa nähty epäonnistuvan kotoutumisessa ja olevan haitta yhteiselle hyvälle. (Mt., 178.) Mäkinen (2013, 24) on tunnistanut tutkimuksessaan maahanmuuttoon ja talouteen liittyvissä keskusteluissa erottelua niin sanottuihin kunniallisiin ja hyödyttömiin.

Matejskova (2013, 985) käsittelee artikkelissaan uusliberaalia ihannekansalaisuutta Saksan näkökulmasta. Työtä ei tehdä pelkästään toimeentulon hankkimiseksi, vaan kyse on myös hyväksynnän saamisesta. Erityisesti hyväksyntää työn kautta joutuvat hankkimaan maahan muuttaneet henkilöt. Työ nähdään usein keskeisenä tekijänä kotoutumisen kannalta, mutta toisaalta kotoutumisen nähdään monesti olevan jo pelkästään työstä riippuvaista. (Mt., 984–985.) Tällöin voidaan puhua jo työhön perustuvasta kotoutumisesta, joka nähdäkseni on yksi keskeinen esimerkki työkansalaisuudesta ja uusliberaalista ihannekansalaisuudesta. Matejskova (mt.) käyttää lisäksi termiä työperustainen kuuluminen, jolla hän viittaa siihen, että ollakseen osa yhteiskuntaa, ihmisen tulee tehdä työtä ja ansaita tätä kautta paikkansa yhteiskunnan arvostettuna jäsenenä. Kuten edellisessä alaluvussa, myös Matejskova (mt., 991–992) nostaa esiin sen, ettei työllistyminen halusta tai motivaatiosta huolimatta ole niin yksinkertaista, sillä työttömyys ja työllistyminen ovat yhteydessä myös yhteiskunnan rakenteisiin.

Maahan muuttaneilla voi siis olla painetta tehdä työtä saavuttaakseen toimeentulon lisäksi kunnioitusta ja arvostusta yhteiskunnassa (Matejskova 2013). Toisaalta kuten edellä jo mainittiin, maahan muuttaneilla on yhteiskunnan rakenteiden ja asenteiden takia vaikeuksia työllistyä, ja saatavilla olevat työt eivät monissa tapauksissa vastaa henkilön osaamista tai tavoitteita. Kyseessä ovat usein matalapalkka-alat, joista maksettavalla palkalla edes toimeentulon turvaaminen voi olla haastavaa (Matejskova 2013, 992; Peltola & Metso 2008, 99). Toistaiseksi uusliberaalia ihannekansalaisuutta koskeva keskustelu on painottunut lähinnä maahanmuuton kriteereihin, eivätkä maahan muuttaneiden henkilöiden kuuluvuus ja arvostus yhteiskunnassa ole olleet keskustelussa juurikaan esillä. (Matejskova 2013, 986). Husu ja Kumpulainen (2019) toteavat kansalaisuuteen ja osallistumiseen liittyvien velvoitteiden olevan yksi uusliberaalin ihannekansalaisuuden ilmenemismuoto.

Uusliberaalin ihannekansalaisuuden voidaan nähdä olevan yhteydessä yhteisöllisyyteen ja sosiaalisen pääoman käsitteeseen, sillä optimaalisten verkostojen ja yhteisöjen nähdään olevan hyvä perusta myös talouden kasvulle (Husu & Kumpulainen 2019). Kuten edellisissä luvuissa on jo mainittu, valtion vähäinen rooli on niin taloudessa kuin julkisissa palveluissa liberaalille talouspolitiikalle keskeinen asia, ja houkuttelevilla yhteisöillä pyritään uusliberalismissa korvaamaan valtion roolia esimerkiksi yhteiskunnan jäsenistä huolehtivana tahona (mm. Juhila 2006; Husu & Kumpulainen 2019). Mäkinen (2016) on tutkinut osallistumista kansalaisuuspolitiikan näkökulmasta. Mäkinen mukaan osallistuminen edistäminen nostetaan jatkuvasti esiin politiikassa, ja sen nähdään ratkaisevan useita yhteiskunnan haasteita. Toisaalta Mäkinen (mt., 97–98) painottaa tutkimuksessaan sitä, kuinka osallistumisen edistämällä voidaan nimenomaan pyrkiä vahvistamaan niin sanottuja aktiivisia yhteisöjä valtion menojen pienentämiseksi. Osallistumiskeskustelussa keskeistä on myös se, millaisia osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnan jäsenille on olemassa. Poliittisten käytäntöjen kautta pyritään usein luomaan ennalta määriteltyjä osallistumismahdollisuuksia, ja näin pyritään välttämään esimerkiksi epätoivottua poliittista osallistumista. Kontrolloimalla osallistumismahdollisuuksia voivat valtiot luoda sellaista kansalaisosuutta, joka edistää valtion omien tahtotilojen toteutumista. Kansalaisuuden ja kansalaisten osallisuuden vahvistamiseen liittyvässä keskustelussa kansalaiset voidaan nähdä epätäydellisinä, ja tällöin kansalaisuuden vahvistamiseksi kansalaisen tulisi pyrkiä kehittymään. Tämän epätäydellisen kansalaisuuden käsitteen Mäkinen liittää velvollisuuden, aktiivisen ja osallistuvan yhteisön sekä yksilöllisyyden näkökulmiin. (Mt., 112–116.)

Tämän luvun yhteenvedona voidaan todeta uusliberaalin ihannekansalaisen olevan osallistuva ja aktiivinen yhteisön jäsen, työntekoa tai yrittäjyyttä unohtamatta. Kuten edellä mainittiin, työnteossa keskeistä eivät ole pelkät palkkatulot, vaan työn teon kautta on mahdollista saada myös hyväksyntää ja arvostusta yhteisöltä. Ihannekansalainen on yhteiskunnalle ja taloudelle hyödyllinen sekä aiheuttaa näille mahdollisimman vähän haittaa. Uusliberalismin näkökulmasta taloudelle haitallisena voidaan pitää esimerkiksi sosiaalietuuksien nostamista. Maahanmuuton kontekstissa uusliberaalin ihannekansalaisuuden sekä työkansalaisuuden kohdalla korostuvat myös kotoutumispolitiikkaan liittyvät poliittiset ja taloudelliset agendat, sekä työperustaisen integraation korostaminen. Uusliberaaliin ihannekansalaisuuteen ja työkansalaisuuteen liittyvä ideologia on yksilökeskeistä, ja tässä korostuvat yksilön vastuut, velvollisuudet sekä oma aktiivisuus. Ihannekansalaisuuteen kannustetaan vedoten ihmisten kyvykkyyteen, oman valinnan mahdollisuuksiin sekä aktiivisuuteen.

5 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

Tutkielmassa tarkastellaan suomalaista kotoutumispolitiikkaa painottuen vuonna 2025 voimaan astuvaan kotoutumislain kokonaisuudistukseen. Tutkielma tarjoaa uutta tietoa kotoutumislain kokonaisuudistuksesta ja kotoutumisen tehostamisesta maahan muuttaneille, kotoutumistyön ammattilaisille sekä tiedeyhteisölle. Tutkimustulokset tuovat näkyväksi kotoutumisen tehostamiseen ja työkeskeisyyteen liittyvää poliittista ongelmaa myös kotoutumispolitiikkaa määritteleville tahoille, kuten poliitikoille. Tutkielmalla pyrin lisäksi haastamaan sosiaalityöntekijöitä politiikkatutkimuksen pariin. Aihe on hyvin ajankohtainen, ja koska lakiuudistus ei ole vielä astunut voimaan, ei lakiuudistusta ole vielä tutkittu. Nähdäkseni on tärkeää, että myös sosiaalityön tutkimuksessa kiinnitettäisiin huomiota lakiuudistukseen, jolla tulee olemaan vaikutuksia moniin asiakkaisiin sekä työntekijöihin. Tutkimustulokset voivat nähdäkseni osoittaa myös niitä seikkoja, joilta osin lakiuudistuksen valmistelutyössä ei ole onnistuttu huomioimaan kotoutumisen monimuotoisuutta, mikäli painopiste lakiuudistuksessa nojaa liikaa vain tiettyihin tekijöihin, kuten työntekoon. Tutkielma nojaa kriittiseen teoriaperinteeseen, jossa tutkimuksen voidaan nähdä olevan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemista ja esiin tuomista (Suoranta & Ryyränen 2014, 303). Tutkimuskysymykseni tässä tutkielmassa ovat:

1. Millaisia premissejä kotoutumislain kokonaisuudistuksesta ja kotoutumispolitiikasta voidaan tunnistaa?
2. Minkälaisia painotuksia ja periaatteita suomalaisessa kotoutumispolitiikassa on tunnistettavissa uusliberalismin ja työkansalaisuuden näkökulmasta?

Tutkimustuloksia koskevassa luvussa tunnistetaan erilaisia premissejä aineistosta mukaillen valmista Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) analyysikehikkoa. Analyysikehikon avulla suuresta aineistosta luodaan selkeää kokonaiskuvaa ja saadaan kiinnostavaa näkökulmaa lakiuudistuksen premissejä koskien. Tarkastelen johtopäätöksiä käsittelevässä luvussa aineistoa eli lakiuudistuksen valmisteluun liittyviä asiakirjoja ja lausuntoja suhteessa teoreettis-käsitteelliseen viitekehykseeni eli uusliberalismiin, poliittiseen agendaan, maahan muuttaneiden työllisyyteen sekä työkansalaisuuteen ja uusliberaaliin ihannekansalaisuuteen. Tutkielman tavoitteena ei ole ollut muodostaa yksioikoista totuutta siitä, mitä kaikkea lakiuudistus pitää sisällään, vaan tarkoitus on ennemminkin analysoida lakiuudistuksen premissejä sekä sitä, kuinka uusliberalismi ja uusliberaali ihannekansalaisuus näyttäytyvät lakiuudistuksessa ja suomalaisessa kotoutumispolitiikassa.

Tutkielmani menetelmänä toimii politiikka-analyysi, jossa tyypillisesti määritellään tutkimuksen alussa jokin politiikkaan tai poliittisiin käytäntöihin liittyvä tutkimushypoteesi (Weimer & Vining 2017, 31). Poliitiikka-analyysillä pyritään tyypillisesti osoittamaan tutkielman aikana toteen esitettyä tutkimushypoteesia sekä määrittelemään poliittista ongelmaa (Weimer & Vining 2017; Dunn 1994, 138). Tutkimushypoteesini on, että uusliberalismi ja uusliberaali ihannekansalaisuus ylikorostuvat kotoutumispolitiikan kontekstissa. Tutkielma määrittelee empirian ja teorian kautta tähän liittyvää poliittista ongelmaa. Tutkimushypoteesini pohjautuu aikaisemmista kotoutumiseen ja maahanmuuttoon liittyvistä tutkimuksista (mm. Turtiainen ym. 2018) esiin nousseeseen havaintoon kotoutumisen työkeskeisyydestä. Olen havainnut tämän myös omalla työurallani, joka on painottunut maahan muuttaneiden parissa työskentelemiseen. Tähän tutkielmaan liittyvän oman pohdintani taustalla on myös ajatus siitä, mitä niin sanottuun hyvänä tai riittävänä kansalaisena olemiseen ajatellaan kuuluvan, ja kuinka merkittävässä roolissa tehokkuus ja yhteiskuntaa hyödyttävä työnteko nähdään tässä.

5.2 Tutkimusaineisto

Hyödynnän tutkielmassa sellaista dokumenttiaineistoa, jonka avulla pystyn tarkastelemaan kotoutumispolitiikan työkeskeisyyttä mahdollisimman kattavasti erilaisista näkökulmista käsin. Tutkielmani dokumenttiaineisto koostuu julkisesti verkosta saatavilla olevista asiakirjoista. Käyttämäni lainvalmisteluasiakirjat ovat julkisesti saatavilla eduskunnan sivuilla. Aineisto on laaja ja monipuolinen ja siihen sisältyy lainvalmisteluun liittyviä asiakirjoja, täysistunnon keskustelusta kirjattuja pöytäkirjoja sekä

asiantuntijalausuntoja, joita eri tahot yksittäisistä asiantuntijoista valtion virastoihin ovat lakimuutoksesta antaneet. Seuraavasta kuviosta ilmenee lopullinen aineistoni kokonaisuudessaan, ja tarkemmin aineistona käytettyjä lainvalmisteluasiakirjoja ja asiantuntijalausuntoja esitellään liitteenä (liite 1) olevissa taulukoissa.



Kuvio 1: Tutkielmassa käytetty dokumenttiaineisto

Kotoutumislain kokonaisuudistuksesta on julkisesti saatavilla hallituksen esitys HE 208/2022 vp. Tässä tutkielmassa puhuessani hallituksen esityksestä tarkoitan edellä mainittua hallituksen esitystä kotoutumislain uudistamisesta, ellei toisin mainita. Hallituksen esitys on keskeisin osa aineistoani sekä analyysin kulmakivi, sillä tässä dokumentissa lakiuudistuksen suunniteltu sisältö esitellään hyvin laajasti. Myös tuleva lakiuudistus pohjautuu hallituksen esitykseen. Analyysini lakiuudistuksien premissejä koskien kohdentuu pääasiassa hallituksen esitykseen, mutta lisäksi hyödynnän analyysin tukena myös muuta lakiuudistuksesta julkisesti saatavilla olevaa aineistoa, joita on esitelty yllä olevassa kuviossa. Valiokuntien lausuntoja on tullut kotoutumislain kokonaisuudistukseen sivistysvaliokunnalta, perustuslakivaliokunnalta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta. Hallintovaliokunta on laatinut asiasta valiokunnan mietinnön.

Lakiuudistuksesta on saatavilla myös kolme eduskunnan täysistunnon pöytäkirjaa. Ensimmäinen täysistunto (PTK 108/2022 vp) pidettiin 12.10.2022. Lokakuussa pidetyssä täysistunnossa pidettiin yhteensä 15 puheenvuoroa. Toinen täysistunto (PTK 176/2022 vp) oli 27.2.2023 ja tässä täysistunnossa aiheena oli lakiehdotuksen

sisältö ja siitä päättäminen. Toisessa lakiesitystä koskevassa täysistuntokäsittelyssä pidettiin yhteensä 33 kansanedustajan puheenvuoroa. Kolmas täysistunto (PTK 179/2022 vp) pidettiin 2.3.2023. Tässä kolmannessa täysistunnossa aiheena oli lakiehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen, ja kansanedustajien puheenvuoroja oli yhteensä 13 kappaletta. Voidaan nähdä olevan huomionarvoista, että lakiesitystä koskien täysistunnoissa annettiin yhteensä 61 puheenvuoroa, joista 36 puheenvuoroa oli perussuomalaisten edustajien pitämiä. Aineistooni sisältyy myös perussuomalaisten kansanedustajan tekemä lakialoite kotoutumislain muuttamisesta (LA 20/2019 vp) sekä vihreiden kansanedustajan toimenpideoite (76/2022 vp) valtakunnallisten laatuksiteereiden ja suositusten laatimisesta kotoutumiskoulutukseen. Hyödynnän aineistonani myös valtioneuvoston selontekoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lisäksi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Hyödynnän aineistona myös näitä lain luonnoksesta annettuja lausuntoja. Lausuntoja sai antaa lausuntopalveluun 10.6.2022 asti. Lausunnonantajia oli yhteensä 153. Lakiesitykseen liittyviin valiokuntakäsittelyihin annettiin puolestaan helmikuun 2023 loppuun mennessä 35 valiokuntien asiantuntijalausuntoa. Tämän tutkielman puitteissa minun ei ole ollut mahdollista hyödyntää näitä kaikkia lausuntoja aineistonani, eikä tämä ole nähdäkseni myöskään tarkoituksenmukaista tutkimukseni tavoitteet ja tutkimuskysymykset huomioiden. Tavoitteenani tässä tutkielmassa ei ole ollut käydä läpi jokaista asiaa, joita kotoutumislain uudistukseen liittyy, vaan ennemminkin tavoitteenani on ollut luoda riittävä kokonaiskuva lakiuudistuksen premisseistä sekä siitä, kuinka uusliberalismi ja tähän liittyvä ihannekansalaisuus kietoutuvat yhteen kotoutumispolitiikan kanssa.

Olen rajannut lakimuutoksesta annettuja lausuntoja siten, että hyödynnän tutkimukseni aineistona niitä lausuntoja, joissa käsitellään tavalla tai toisella tutkimukseni kannalta keskeisiä teemoja. Ensimmäisessä rajauksessa käytin seuraavia teoreettis-käsitteelliseen viitekehukseen liittyviä hakusanoja: työllisyys, koulutus, tehostaminen, hyöty, talous sekä nopeuttaminen. Rajasin näitä lausuntoja edelleen hyödyntämällä tutkielman aineistona niitä lausuntoja, joissa on otettu kantaa, puolesta tai vastaan, lakiuudistuksen premisseihin, eli olosuhteisiin, tavoitteisiin, arvoihin, toimintaan tai seurauksiin. Kiinnitin lisäksi huomiota myös siihen, että asiantuntijalausunnot ovat monipuolisia ja edustavat erilaisia tahoja. Tutkielmani aineistoksi valikoitui lausunnoista loppujen lopuksi 18 asiantuntijalausuntoa, jotka pitävät sisällään niin järjestöjen, korkeakoulujen kuin myös julkisten tahojen, kuten kuntien ja hyvinvointialueiden, lausuntoja. Aineistoni kokonaisuudessaan on nähtävissä tutkielman liitteenä olevista taulukoista (liite 1). Ensimmäisessä taulukossa on jaoteltu lainsäädäntöasiakirjat ja

toisessa taulukossa puolestaan lakimuutoksesta annetut lausunnot koskien hallituksen esitystä ja valiokuntien lausuntopyyntöjä.

Aineiston analyysiluvussa käytän seuraavia vakiintuneita lyhenteitä kuvaamaan eduskuntapuolueita: sosiaalidemokraattinen puolue (SDP), kokoomus (kok.), perussuomalaiset (PS), vihreät (vihr.), vasemmistoliitto (vas.), keskusta (kesk.), kristillisdemokraatit (KD) sekä ruotsalainen kansanpuolue (RKP). Oikeistopuolueilla tarkoitan tässä tutkielmassa eduskuntapuolueista kokoomusta, perussuomalaisia, keskustaa, kristillisdemokraatteja sekä liike nyt- puoluetta. Vasemmistopuolueilla tarkoitan sosiaalidemokraatteja, vasemmistoliittoa sekä vihreitä. Ruotsalainen kansanpuolue RKP asettuu tässä tutkielmassa vasemmisto- ja oikeistojonon välimaastoon. Perustan tämän jaottelun oikeisto- ja vasemmistopuolueista vuoden 2023 eduskuntavaalien yhteydessä median (ks. Yle 2023a) tekemiin puolueiden arvokarttoihin, joissa on painotettu arvojen lisäksi myös puolueiden taloudellisia näkemyksiä. Puolueiden arvojen voidaan kuitenkin nähdä elävän ajassa, joten myöskään jakoa oikeisto- ja vasemmistopuolueisiin ei voida pitää pysyvänä.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tässä luvussa käsittelen tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden teemoja. Metsämuurosen (2011, 74) mukaan luotettavuus on keskeistä sekä määrällisessä että laadullisessa tutkimuksessa. Hakala (2018, 19–20) mainitsee, että luotettavuus on yksi tärkeimmistä kriteereistä aineistoa kerätessä. Olen pyrkinyt kiinnittämään tutkimusprosessissa erityistä huomiota omiin valintoihini tutkimuksen edetessä. Silloin, kun tutkimusta tehdään omaa elämää lähellä olevasta aiheesta, on tärkeää pystyä myös riittävästi etäännyttämään itseään aiheesta (mt., 20–21). Tutkimusaiheeni on itselleni läheinen aihe omien kiinnostuksenkohteitteni sekä työurani kautta, joten koen, että tähän itseni etäännyttämiseen aiheesta on tärkeää kiinnittää huomiota tutkimusprosessissa. Tutkimuksen luotettavuutta tukee nähdäkseni se, että aineisto, eli lain valmistelutyöt ja laista annetut lausunnot, on kerätty luotettavista lähteistä. Aineistoni on julkisesti saatavilla ja myös se tukee tutkielman luotettavuutta. Samalla se mahdollistaa lukijalle aineistoon tutustumisen laajemmin kuin vain siinä mittakaavassa, jossa aineistoa on tässä tutkielmassa pystytty esittelemään.

Politiikan voidaan ajatella olevan usein arvolatautunutta. Arvojen voidaan nähdä liittyvän myös politiikkatutkimukseen. Sosiaalityöllä on omat ammattieettiset arvonsa (ks. Talentia 2022), ja nähdäkseni sosiaalityön arvojen tulee näkyä myös sosiaalityön tutkimuksessa esimerkiksi tasa-arvon edistämisenä ja syrjinnän vastustamisena. Poliittikatutkimuksessa on hyvinkin mahdollista, että esimerkiksi aineistoista

esiin nousevat diskurssit ovat ristiriidassa sosiaalityön ammattieettisten sekä omien arvojeni kanssa. Koen tärkeänä tunnistaa tämän seikan tutkielmaa tehdessäni. Tutkimustuloksissa on tärkeää pystyä esittämään erilaisia poliittisia arvoja ja agendoja. Eri-laisten näkemysten esittäminen on keskeistä esimerkiksi tutkimuksen luotettavuuden kannalta, vaikka en itse sosiaalityöntekijänä olisi niistä yhtä mieltä. Tutkimustulosten raportoinnissa tietynlainen neutraalius siinä, millaisia tuloksia valitsee raportoida, on yksi tutkielman luotettavuutta lisäävä tekijä. Toisaalta sosiaalityön ammattieettisestä näkökulmasta katsottuna esimerkiksi asiakkaiden oikeuksia tai hyvinvointia haittaavia näkemyksiä on tärkeää myös pystyä haastamaan ja kritisoimaan käyttäen tässä apuna myös tieteellisiä tutkimuksia. Ronkaisen, Suikkaisen ja Kunnarin (2014, 98) mukaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen yksi tavoite voi olla paitsi ajattelutapojen esiin tuominen, niin myös näiden muuttaminen, ja tämä sama ajatus korostuu myös kriittisessä teoriaperinteessä, johon tutkimukseni nojaa (ks. Suoranta & Ryyänänen 2014).

Nähdäkseni tutkielman tekemisessä eettiset kysymykset eivät siis liity vain siihen, mitä tutkielmassa halutaan tietää tai mitä halutaan tuoda esiin, vaan myös siihen, mitä ei haluta tietää. Ronkainen ym. (2014, 98–99) ovat jäsentäneet tietämättömyyden intressejä. Tällaisia intressejä ovat esimerkiksi ajatukset siitä, ettei tietämisen nähdä tuovan hyötyä esimerkiksi Suomen valtiolle. Toisaalta tietämättömyys voi myös olla taloudellisella tai emotionaalaisella tavalla hyödyllistä tutkijalle. Tällaisia tutkijalle edullisia asioita voivat olla esimerkiksi ne asiat, joiden tietäminen paljastaisi tutkijan etuoikeutetun aseman yhteiskunnassa. (Mt.) Nähdäkseni etenkin poliittisessa yhteiskuntatutkimuksessa tutkijan on tärkeää tunnistaa myös oma asemansa yhteiskunnassa. Olen itse Suomessa syntyneenä, suomea puhuvana sekä lähes koko ikäni Suomessa asuneena monilta osin erilaisessa asemassa suomalaisessa yhteiskunnassa kuin kotoutumislain tarkoittavat kotoutuvat maahan muuttaneet henkilöt. Toisaalta suomalaisen syntyperäni, kielen ja kansalaisuuteni lisäksi olen myös työssäkäyvä keskituloinen henkilö, mikä myös erottaa minut osasta kotoutumispalvelujen piirissä olevista henkilöistä. Koen tärkeäksi tutkimusprosessin aikana pohtia myös omaa suhdetani esimerkiksi uusliberaaliin ihannekansalaisuuteen. Poliittikatutkimuksessa omien ennakkokäsitysten tunnistaminen on hyvin keskeistä, jotta tutkija osaa myös suhtautua näihin kriittisesti (Weimer & Vining 2017, 453).

Seuraavaksi käsittelen lyhyesti tutkielman validiteettia ja reliabiliteettia. Metsämuurosen (2011, 74) mukaan validiteetti merkitsee sitä, tutkitaanko tutkielmassa ylipäätään sellaisia asioita, joita tutkielman tarkoituksena on ollut tutkia. Validiteettia voidaan tarkastella ulkoisen ja sisäisen validiteetin näkökulmasta. Ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan tutkielman yleistettävyyttä ja sisäisellä validiteetilla puolestaan tutkielman omaa luotettavuutta. Hyvällä ja sopivalla tutkimusasetelmalla voidaan parantaa sekä ulkoista että sisäistä validiteettia tutkielmassa. (Mt., 74–75.) Tutkielman

validiteettia pyrin lisäämään kuvaamalla avoimesti käyttämiäni teoreettisia ja metodologisia taustoja sekä aineistoa ja aineistonvalintaa. Nähdäkseni validiteetin kannalta tutkielmani vahvuuksia ovat joustavat menetelmät, joissa joustavuus esimerkiksi tutkimuskysymystä koskien vielä aineiston keruun jälkeen on mahdollista, mikäli ilmenee, ettei aineisto pysty vastaamaan alun perin asetettuun tutkimuskysymykseen. Lisäksi luotettavuutta nimenomaan politiikkatutkimuksen kontekstissa lisää oma riippumattomuuteni tutkijana. Reliabiliteetti puolestaan tarkoittaa tutkielman toistettavuutta (Metsämuuronen 2011, 74). Metsämuuronen (mt., 259–260) kuitenkin mainitsee, ettei laadullisissa tutkimuksissa toistaminen ole usein yhtä helppoa kuin tilastollisissa määrällisissä tutkimuksissa. Tässä tutkielmassa aineistonani ovat internetistä vapaasti saatavilla olevat kotoutumislain valmisteluasiakirjat, joten aineistonsa puolesta tutkielmaa on mahdollista sinänsä toistaa. Toisaalta on kuitenkin tärkeää huomioida se, että tutkielman aineisto on laaja, ja valittu näkökulma vaikuttaa siihen, millaisia asioita aineistosta pystytään tutkielman puitteissa nostamaan esiin. Toisaalta politiikkatutkimuksessa myös edellä mainitut omat asenteet ja ennakkokäsitykset voivat vaikuttaa tutkielman toistettavuuteen.

6 METODOLOGIA

6.1 Poliikka-analyysi

Tutkimusmetodin valinnassa on keskeistä kiinnittää huomiota tutkimustehtävään ja siihen, että valittu menetelmä edistää tutkimuskysymykseen tai kysymyksiin vastaamista (Hakala 2018). Kyseessä on sosiaalityön tieteenalan kvalitatiivinen pro gradu-tutkimus, jossa tarkastellaan suomalaista kotoutumispolitiikkaa. Menetelmän valinnassa olen pyrkinyt kiinnittämään erityisesti huomiota siihen, että se toimisi valitsemani aineiston ja teoreettis-käsitteellisen viitekehyksen kanssa mahdollisimman hyvin ja tutkimuskysymyksiin vastaamista edistävällä tavalla. Olen valinnut käyttää tässä tutkielmassa kahta menetelmää, joista ensimmäiseksi esittelen tässä alaluvussa poliikka-analyysia. Tämä tutkimusmetodologia viitoittaa koko tutkimukseni suuntaa alusta loppuun saakka. Poliikka-analyysi vaikuttaa siis tutkimuksen kaikissa vaiheissa niin tutkimushypoteesin ja tutkimuskysymyksien muodostumisessa, aineistonkeruussa, tutkielman viitekehyksen muodostumisessa kuin myös aineiston analysoinnissa ja johtopäätöksissä. Seuraavassa alaluvussa esittelemäni toinen tutkimusmenetelmä, poliittinen diskurssianalyysi, paikantuu tässä tutkielmassa nimenomaan aineiston analyysivaiheeseen sekä johtopäätöksiin. Poliikka-analyysi toimii siis eräänlaisena kattomenetelmänä tutkimuksessa, jota poliittinen diskurssianalyysi aineiston analyysivaiheessa täydentää muun muassa poliittiseen diskurssianalyysiin kuuluvan valmiin analyysikehikon muodossa.

Poliikka-analyysi on pääasiassa yhteiskuntatieteissä käytetty menetelmä (Weimer & Vining 2017, 31). Poliikka-analyysin käyttö sosiaalityön tutkimuksessa on kuitenkin vähäistä, vaikkakin kiinnostus poliittisia käytäntöjä kohtaan on lisääntynyt sosiaalialan tutkimuksessa (Colebatch 2005, 15). Nähdäkseni poliikka-analyysille on kuitenkin myös sosiaalityön tutkimuksessa ehdottomasti paikkansa, sillä

politiikka ja poliittiset käytännöt määrittävät useita reunaehtoja myös sosiaalityölle ja sen asiakkaille. Kotoutumista on etenkin 2010-luvulta lähtien alettu myös Suomessa tutkimaan jo melko paljon, mutta kotoutumisen tutkimisen lisäksi voidaan ajatella olevan keskeistä tarkastella myös kotoutumista määritteleviä tekijöitä, kuten kotoutumispolitiikkaa ja lainsäädäntöä. Häikiö ja Leino (2014, 8) mainitsevat politiikka-analyysin olevan menetelmä, jota voidaan hyvin soveltaa erilaisissa tutkimuksissa. Tutkielman sovellettavuus on ollut itselleni yksi tärkeä tekijä menetelmän valinnassa.

Politiikka-analyysi on suomennettu sanasta *policy-analysis*. Sanalle *policy* on hankalaa löytää suomen kielestä täysin kuvaavaa vastinetta (Sihto 2015, 335). Poliitiikka-analyysi ei ole menetelmänä yksiselitteinen, vaan sen voidaan nähdä pitävän sisällään esimerkiksi poliittisen päätöksenteon ja päätöksenteon toteutuksen arviointia, päätöksentekoon liittyvien prosessien ymmärtämistä sekä poliittisen päätöksenteon niin sanottujen kulissien takana tapahtuvan toiminnan tarkastelua (mt.) Tässä tutkielmassa tarkastelen jossain määrin kaikkia edellä esitettyjä osa-alueita. Kulissien takana tapahtuvan toiminnan tarkasteluun yhdistyy nähdäkseni tutkielman teoreettis-käsitteelliseen viitekehykseen sisältyvä poliittinen agenda ja toisaalta myös kiinnostukseni esimerkiksi kotoutumispolitiikan taustalla vaikuttavia arvoja kohtaan. Poliitiikka-analyysi kuuluu arviointitutkimuksen perinteeseen, ja usein siinä on arvioiva ote (mt.) Weimer ja Vining (2017, 453) toteavat, että politiikka-analyysissä on tärkeää olla kriittinen sekä saamaansa tietoa, kuin myös omia ennako-oletuksiaan kohtaan. Sihton (2015, 342–342) mukaan politiikka-analyysissä tulee kiinnittää huomiota käytännön tason ja kokemusten lisäksi entistä enemmän myös yhteiskuntapoliittiseen tasoon, sillä poliittiset ohjelmat ja päätökset ohjaavat toimintaa käytännön tasolla. Seuraukset, joita esimerkiksi lakeja säätäessä tehdään, osuvat niin työntekijöihin kuin myös lain kohderyhmään, eli tässä tutkimuksessa maahan muuttaneisiin.

Dunnin (1994, 138) mukaan politiikka-analyysissä keskeisiä käsitteitä ovat poliittiset ja poliittisiin käytäntöihin liittyvät ongelmat, jotka voivat liittyä esimerkiksi sellaisten tarpeiden tai mahdollisuuksien kehittämiseen, joihin voidaan vaikuttaa poliittisella toiminnalla. Poliittisen ongelman muotoilua voidaan pitää keskeisenä osana politiikka-analyysia (mt.). Weimerin ja Viningin (2017, 31) mukaan yhteiskuntatieteissä politiikka-analyysissä voidaan esimerkiksi tarkastella niitä muuttujia, joiden avulla politiikkaa voidaan manipuloida, ja jotka toisaalta heijastuvat myös sosiaalisten ongelmien rakentumiseen. Poliitiikka-analyysissä on usein tutkimushypoteesi, jota tutkimuksella pyritään osoittamaan toteen. Tutkimuksessa voidaan politiikka-analyysin keinoin osoittaa toteen tilanteita, joissa esimerkiksi valtio toimii tietyllä tavalla ja valtion toiminnasta seuraa tiettyjä asioita (mt.). Menetelmää voitaisiin siis hyödyntää tarkastelemaan esimerkiksi hypoteeseja sosiaalisten ongelmien rakentumisesta ja sitä, millainen valtion poliittisten päätösten rooli näiden ongelmien rakentumisessa on.

Sosiaalisten ongelmien tutkimuksen voidaan katsoa olevan sosiaalityön tutkimuksen kentällä yleistä.

Weimerin ja Viningin (2017, 342) mukaan politiikka-analyysissä tyypillisesti siis asetetaan ensin jokin tutkimusongelma, johon pyritään aineistoa analysoimalla löytämään vastauksia tai ratkaisuja. Poliitiikka-analyysi on yleisesti nähty ratkaisukeskeisenä menetelmänä, mutta tosiasiaissa politiikka-analyysissä on enemmän kyse ongelman rakenteiden selvittämisestä (Dunn 1994, 138–139). Poliitiikka-analyysissä saateetaan hyödyntää tutkittavan kohderyhmän kokemia oireita tai jonkin teon tai tapahtuman seurauksia tutkimusongelman määrittämisessä (Weimer & Vining 2017, 342). Tunnistan samanlaista ajattelua myös tämän tutkielman tutkimushypoteesin määrittelyn taustalla. Nähdäkseni tarve kotoutumispolitiikan tutkimiselle nimenomaan työkeskeisyyden näkökulmasta pohjautuu siihen, että voidaan tuoda näkyväksi, miten työllisyyden tehostaminen ja tämän painottaminen kotoutumispolitiikassa näyttäytyy paitsi lainsäädännössä myös mahdollisissa seurauksissa maahan muuttaneille.

Käsiteltävää tutkimushypoteesia tai poliittista ongelmaa määrittäessä on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että ongelmat ovat usein hyvinkin moninaisia ja kompleksisia. Poliittiset ongelmat ovat usein yhteydessä myös muihin politiikan aloihin ja ongelmiin. Dunn käyttää esimerkkinä yhteyttä terveydenhuoltoon ja työttömyyteen liittyvien poliittisten ongelmien välillä. (Dunn 1994, 140.) Toisaalta esimerkiksi kotoutumislain kokonaisuudistuksessa uudistus on vahvasti sidottu työttömyyslainsäädännön uudistukseen, jolloin myös tämän tutkielman kontekstissa tutkimushypoteesin voidaan nähdä olevan liitoksissa myös muihin politiikan kenttiin, eikä pelkästään kotoutumispolitiikkaan. Lisäksi kotoutumispolitiikan voidaan nähdä liittyvän myös esimerkiksi ulkomaalaislainsäädäntöön sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön. Dunn (mt., 141) mainitsee poliittisten ongelmien olevan useimmiten myös subjektiivisia, sillä esimerkiksi yksilöllinen kokemus ongelmasta sekä niiden vaikutukset vaihtelevat merkittävästi ihmisten välillä.

Ongelman määrittelyn lisäksi politiikka-analyysillä saatetaan myös pyrkiä ennustamaan faktoihin perustuen sitä, millaisena poliittinen ongelma tulee näyttäytymään tulevaisuudessa. Ennustamisen haasteena kuitenkin on se, ettei esimerkiksi suuria yhteiskuntaan vaikuttavia yllättäviä muutoksia tai katastrofeja pystytä tässä ennustamisessa ottamaan kovin hyvin huomioon. (Mt., 189–190.) Dunnin (mt., 404–405) mukaan politiikka-analyysi soveltuu myös poliittisen toiminnan arviointiin esimerkiksi arvioimalla toiminnan vaikuttavuutta tavoitteisiin verrattuna. Lakiuudistuksien kohdalla myös tällainen analyysi voi olla sosiaalityön näkökulmasta kiinnostavaa silloin, kun uudistuksen toteutuneista seurauksista on jo saatavilla aineistoa. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen kohdalla tällainen lakiuudistuksen vaikuttavuuden arvioiminen olisi kiinnostava tulevaisuuden tutkimusaihe. Tuon tutkielmassa kuitenkin esiin odotettavissa olevia mahdollisia seuraamuksia, joita erilaisista

kotoutumispoliittisista toimenpiteistä voi seurata. Tässä vaiheessa lakiuudistusta voidaan analysoida vasta näitä mahdollisia vaikutuksia ja seurauksia.

Politiikka-analyysissa aineisto kerätään pääasiassa aina joko kenttätutkimuksena esimerkiksi haastatteleamalla tai vaihtoehtoisesti valmiista aineistoista. Poliitikkatutkimuksessa keskeistä on aineiston lisäksi tukeutua myös teoreettiseen tietoon. Valmiit aineistot koostuvat politiikka-analyysissa tieteellisten artikkelien ja teosten lisäksi esimerkiksi valtioiden tutkimusdokumenteista sekä lakiasiakirjoista. (Weimer & Vining 2017, 328, 334.) Tämän tutkielman aineisto koostuu valmiista aineistosta, joka pitää sisällään kotoutumislain kokonaisuudistukseen liittyviä lainvalmistelutöitä sekä näihin liittyviä asiantuntijalausuntoja. Tutkielman teoreettis-käsitteellinen viitekehys puolestaan pohjautuu pääasiassa tieteellisiin vertaisarvioituihin tutkimuksiin.

Haasteena politiikka-analyysissa nähdään olevan se, että usein ongelman tai ratkaisujen määrittely on rajallista. Ongelmissa ratkaisuja voidaan nähdä olevan yhtä monta kuin tapoja määrittellä poliittinen ongelma. Ratkaisuja voi siis olla lukuisia. Poliitiikka-analyysissa poliittinen agenda usein vaikuttaa siihen, millaisia tuloksia analyysillä halutaan tuottaa. Poliitiikka-analyysia tehdään usein tilauksena esimerkiksi yrityksille, jolloin ratkaisujen halutaan olevan yrityksen poliittisten agendojen mukaisia. Tällöin erityisesti vahvasti eriävät mielipiteet jäävät usein pois tutkimuksesta. (Dunn 1994, 141, 178.) Olen tuonut tässä tutkielmassa esiin työkeskeisyyden taustaa ja agenda tutkielman teoreettis-käsitteellisessä viitekehyksessä. Lisäksi itse analyysivaiheessa olen tuonut esiin lakiuudistuksen taustalla vaikuttavia olosuhteita, tavoitteita, arvoja ja toimintaa sekä tarkastellut niitä seurauksia, joita lakiuudistus voi tuottaa. Tavoitteeni analyysissa ei ole siis ollut piilottaa toisiltaan vastakkaisia poliittisia agendoja, vaan päinvastoin, ennemmin tuoda näitä näkyväksi lakiuudistusta eteenpäin vievinä vaikkakin toisinaan keskenään taistelevina voimina. Nähdäkseni myös aineistoni tukee tätä, sillä lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi aineistoni koostuu eri tahojen antamista lausunnoista ja täysistunnon pöytäkirjojen muistioista. Lausuntojen rajaamisessa on ollut tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että ne luovat monipuolista kuvaa kotoutumislain kokonaisuudistuksesta.

Menetelmänä politiikka-analyysin voidaan katsoa soveltuvan kriittiseen teoriaperinteeseen. Poliitikkatutkimuksessa, kuten tässä kyseisessä tutkielmassa, ollaan kriittisen teoriaperinteen viitoittamalla tavalla kiinnostuneita käytännön tason vaikutuksista ja seurauksista sekä yhteiskunnasta ja yhteiskunnan rakenteista. Lainsäädännön voidaan nähdä olevan kotoutumisen taustalla oleva merkittävä rakenteellinen ja kotoutumista määrittävä tekijä. Kuten kriittisessä teoriaperinteessä, myös politiikka-analyysissa käytännön ja teorian välinen vuoropuhelu on tärkeässä roolissa. Kriittisessä teoriaperinteessä keskeistä on yhteiskunnallisten ongelmien kuvaaminen, selittäminen sekä arviointi (Särkelä 2020, 116). Näiden asioiden voidaan yhtä lailla nähdä olevan keskeisiä myös politiikka-analyysissa.

6.2 Poliittinen diskurssianalyysi

Päädyin valitsemaan tutkielmaan politiikka-analyysin rinnalle toiseksi tutkimusmenetelmäksi poliittisen diskurssianalyysin. Jokisen, Juhilan ja Suonisen (2016) mukaan diskurssianalyysillä yleisesti tarkoitetaan analyysia, jossa tarkastellaan sitä, millä tavoin erilaiset sosiaaliset käytänteet tuottavat sosiaalista todellisuutta. Diskurssianalyysi soveltuu hyvin myös poliittisen kielenkäytön ja poliittisten merkitysten tarkasteluun. Diskurssianalyysistä voidaan erottaa myös kriittiseksi diskurssianalyysiksi kutsuttu lähestymistapa. Kriittinen diskurssianalyysi tarkastelee erityisesti yhteiskunnallisia kysymyksiä sekä valtaa ja eriarvoisuutta. Eriarvoisuuden ja valtaapitävän eliitin tai instituutioiden esiin nostamisella pyritään solidaarisuuteen alistaisessa asemassa olevia henkilöitä kohtaan. Kriitikki tässä diskurssianalyysin koulukunnassa ei kohdistu yksittäisiin henkilöihin, vaan nimenomaan yhteiskunnallisiin rakenteisiin sekä eriarvoistaviin valtarakenteisiin. Analyysin avulla voidaan pyrkiä paljastamaan poliittisen päätöksenteon taustalla vaikuttavia ideologioita. (Halttunen & Halttunen 2020, 10.)

Poliittinen diskurssianalyysi puolestaan yhdistää edellä mainittua kriittistä diskurssianalyysia praktisen argumentaatioteorian analyyttiseen viitekehykseen. Erityisesti poliittinen diskurssianalyysi pyrkii selvittämään sitä, millä tavoin poliittisia ratkaisuja on perusteltu. (Halttunen & Halttunen 2020, 10.) Tämän tutkielman kannalta poliittinen diskurssianalyysi näyttäytyy soveltuvana menetelmänä, sillä Halttusten (mt., 13) mukaan tämä diskurssianalyysin koulukunta soveltuu hyvin asiakirjojen analysoimiseen, ja sen avulla on mahdollista löytää myös puutteita argumentaatiosta, joita asiakirjoissa käytetään. Poliittisessa diskurssianalyysissä tarkasteltavat diskurssit eivät välttämättä liity nykypäivään, vaan ne voivat suuntautua myös esimerkiksi tulevaisuuteen (mt., 10).

Poliittinen diskurssianalyysi keskittyy siis tarkastelemaan kriittisesti argumentointia esimerkiksi poliittisissa asiakirjoissa, kuten lainvalmistelutyössä. Halttusten (2020, 11) mukaan argumentteja voidaan ajatella olevan kahdenlaisia: ” (1) tavoitteista ja olosuhteista johdetut argumentit, jotka oikeuttavat vaatimuksen alustavasti; sekä (2) mahdollisten seurausten pohjalta tehdyt argumentit, joissa seuraukset ovat premissejä”. Poliittisessa argumentoinnissa pyritään usein käyttämään vakuuttelevia määritelmiä, joiden tarkoituksena on saada erilaiset käsitteet vaikuttamaan mahdollisimman vakuuttavilta puheessa ja tekstissä, vaikka todellisuudessa näiden käsitteiden todistusvoima on heikko (mt., 12). Yksinkertaistettuna poliittisessa diskurssianalyysissä diskurssien voidaan nähdä olevan joko oikeistolaisia tai vasemmistolaisia. Toisaalta diskurssien voidaan ajatella edustavan myös eri sosiaalisten ryhmien näkökulmia maailmasta, jossa elämme. (Fairclough & Fairclough 2012, 83, 103.) Puurosen (2011, 205) mukaan poliittisten asiakirjojen lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös

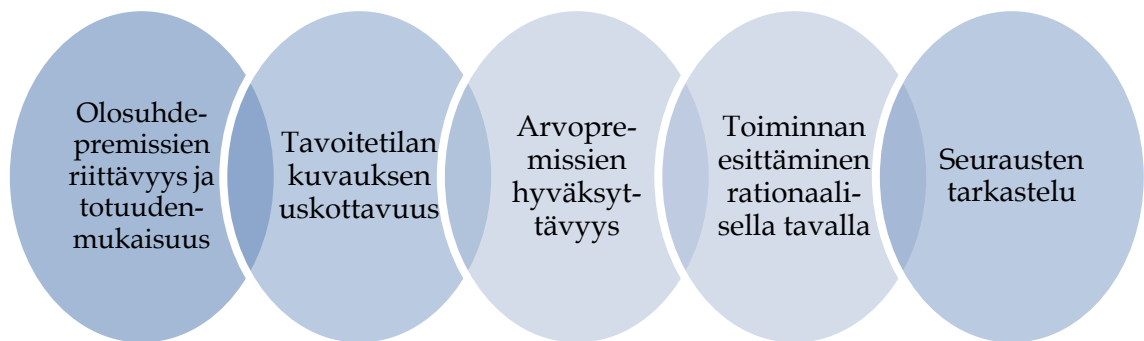
poliitikkojen puheeseen. Poliitikkojen puhe peilaa heitä äänestäneiden kansalaisten mielipiteisiin ja toisaalta poliittisella puheella pyritään myös vaikuttamaan laajemmin yhteiskunnallisiin asenteisiin (mt., 205–206). Poliitikkojen puheeseen kiinnitetään tässä tutkielmassa huomiota erityisesti täysistunnon puheenvuorojen muistioita hyödyntämällä. Aineisto pitää sisällään kolmen täysistunnon muistiot.

Lainsäädännön tarkastelun voidaan ajatella olevan juuri yhteiskunnallisten rakenteiden tarkastelua, ja nähdäkseni kriittisesti poliittista argumentaatiota tarkasteleva poliittinen diskurssianalyysi voidaan nähdä sopivana analyysimenetelmänä tässä tutkielmassa, joka pohjautuu kriittiseen teoriaperinteeseen. Tässä tutkielmassa käytettävien menetelmien, eli poliittisen diskurssianalyysin sekä politiikka-analyysin, on tarkoitus tukea ja täydentää toinen toisiaan. Nähdäkseni poliittinen diskurssianalyysi ja tulkitseva politiikka-analyysi voivat tukea toisiaan menetelminä hyvin tällaisessa tutkimuksessa, jossa ollaan kiinnostuneita poliittiseen päätöksentekoon ja lain säätämiseen liittyvistä merkityksistä. Hyödynnän aineiston analysointivaiheessa Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) analyysikehikkoa, joka pohjautuu poliittiseen diskurssianalyysiin. Poliittisen diskurssianalyysin rooli menetelmänä korostuu nimenomaan aineiston analysointivaiheessa, ja tämän menetelmän sekä analyysikehikon avulla nostan aineistosta esiin tutkimuskysymykseeni vastaavia seikkoja.

Kriittisyyteen pyrkivässä analyysissä tutkijan position voidaan ajatella olevan joko keskustelija tai asianajaja. Asianajajan roolissa tutkija on päämäärätietoinen ja tavoittelee muutosta tutkimuksensa kautta. Tutkija tarkastelee valittua aineistoa asianajajan roolissa valitsemiensa silmälasien, kuten teoreettisen viitekehyksen, läpi. (Pynnönen 2013, 30.) Tunnistan tästä asianajajan positiosta sellaisia piirteitä, joihin myös itse olen pyrkinyt tässä tutkielmassa. Kiinnostava asia poliittisen diskurssianalyysin kontekstissa on myös diskurssien yhteiskunnallinen valta, jota esimerkiksi Foucault on tarkastellut teoksessaan *Tarkkailla ja rangaista* (1980). Kriittisen luonteensa takia poliittisen diskurssianalyysin voidaan nähdä sopivan hyvin yhteen kriittisen teoriaperinteen kanssa. Mainitsin kriittistä teoriaa koskevassa luvussa, kuinka Suoranen ja Ryytäsen (2014) mukaan kriittisen teorian eräänä tavoitteena on onnistua kriittisesti tarkastelemaan yhteiskunnan rakenteita, mutta pelkän teoreettisen tason tarkastelun sijaan kritiikkiä tulisi pystyä tuomaan myös käytännön tasolle esimerkiksi politiikkaan. Nähdäkseni poliittinen diskurssianalyysi toimii hyvin käytännön tasolla politiikassa analysoiden esimerkiksi poliittista päätöksentekoa sekä poliitikkojen puhetta.

6.3 Analyysikehikko

Hyödynnän aineiston analysoimisessa Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) argumentoinnin arviointiin liittyvää analyysikehikkoa. Fairclough'n ja Fairclough'n argumentoinnin analyysissa voidaan huomioida esimerkiksi olosuhdepremissien kuvauksen riittävyttä ja totuudenmukaisuutta, tavoitetilan uskottavuutta, arvopremissien hyväksyttävyyttä sekä toiminnan rationaalisuutta. Seurausten osalta voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, kuinka negatiivisia seurauksia on pohdittu ja onko vaihtoehtoisia tapoja harkittu riittävästi. (Halttunen & Halttunen 2010, 11.) Alla on esitetty Fairclough'n ja Fairclough'n analyysikehikko tähän tutkielmaan mukailtuna kuvion muodossa. Olen yhdistänyt viimeiset kaksi kysymystä yhdeksi kohdaksi: seurausten tarkastelu, mutta muilta osin kuvio mukailee Fairclough'n ja Fairclough'n analyysikehikkoa.



Kuvio 2: Fairclough'n ja Fairclough'n (2012) analyysikehikko mukailtuna

Fairclough'n ja Fairclough'n (2012, 11) mukaan poliittisessa diskurssianalyysissa voidaan tunnistaa neljä eri premissiä, jotka edeltävät tehtyä toimintaehdotusta eli tämän tutkielman tapauksessa esitystä lain kokonaisuudistuksesta. Nämä premissit ovat Halttusen ja Halttusen (2010) suomentamina olosuhdepremissi, tavoitepremissi, arvopremissi sekä keino-tavoite-premissi. Englanninkieliset nimitykset premisseille ovat circumstantial premise, goal premise, value premise sekä means-goal premise (Fairclough & Fairclough 2012, 11). Nähdäkseni termillä means-goal viitataan keinoihin ja toimintaan, joilla pyritään pääsemään lopulliseen tavoitteeseen. Käytän tässä tutkielmassa kyseisestä premissistä termiä toimintapremissi kuvaamaan sitä toimintaa ja niitä askeleita, joita lakiuudistuksen aikana on otettu.

Nähdäkseni valmiin analyysikehikon hyödyntäminen tässä tutkielmassa on perusteltua, sillä käytettävä aineisto on laaja ja analyysikehikkoa hyödyntämällä aineiston analyysi selkeytyy. Aineiston analyysiluku painottuu premissien tunnistamiseen

aineistosta, ja teorian sekä aineiston vuoropuhelu nousee keskiöön johtopäätöksiä käsittelevässä luvussa. Metsämuurosen (2011, 259) mukaan aineiston kriittisessä analysoimisessa keskeistä on huomioida enonsiaation käsite. Enonsiaatiossa huomio kiinnittyy esimerkiksi siihen, kuka sanoo, mitä sanotaan ja miksi. Toisaalta enonsiaatiossa kiinnitetään huomiota myös sanojan suhteeseen niihin henkilöihin, joista on puhe. (Mt.) Tämän tutkielman kannalta tällä tarkoitetaan sitä, että tutkijana kiinnitän huomiota puhujan, kuten lausunnonantajan tai eduskuntapuolueen edustajan, suhteeseen kotoutumislain vaikutuksen alla oleviin maahan muuttaneisiin henkilöihin.

7 TUTKIMUSTULOKSET

7.1 Olosuhdepremissit

Hallituksen esityksen (HE 208/2022 vp) mukaan kotoutumislain kokonaisuudistus pohjautuu eduskunnan laille asettamiin kehitystavoitteisiin, pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sekä valtioneuvoston laatiman selonteon eduskuntakäsittelyyn. Kotoutumislain uudistamisen yhteydessä ehdotetaan, että yhdeksää muuta lakia uudistetaan samalla vastaamaan uudistuvaa kotoutumislakia (HaVM 47/2022). Kotoutumislain uudistamiseen liittyvät erityisesti vuoden 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus hyvinvointialueista sekä työvoimapalveluita koskeva lakiuudistus. Työvoimapalvelu-uudistuksen nähdään selkeästi liittyvän myös kotoutumislakiin, sillä hallituksen esityksessä kotoutumislain keskeiseksi kohderyhmäksi nimetään työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet maahan muuttaneet henkilöt. Kotoutumislain uudistuksen valmistelusta on vastannut työ- ja elinkeinoministeriö. (HE 208/2022 vp, 6-7.)

Hallituksen esityksessä olosuhteita kotoutumislain uudistamisen taustalla avataan kuvaamalla maahanmuuton tilaa Suomessa. Ulkomaalaistaustaisen väestön osuus on kasvussa Suomessa, vaikkakin Euroopan mittakaavassa ulkomaalaistaustaisten osuus Suomessa on yhä matala. Vuonna 2019 Suomessa on ollut kaikista EU-maista väkilukuun suhteutettuna viidenneksi vähiten maahan muuttaneita. Suomeen kuitenkin muutetaan vuosittain enemmän kuin mitä maasta muutetaan pois. Keskeisiä Suomeen muuton syitä ovat perhesyyt, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Suomessa syntyvyys on vähentynyt jo useiden vuosien ajan ja toisaalta ikääntyneen väestön osuus kasvaa vuosi vuodelta. (HE 208/2022 vp, 8-9; VNS 6/2021 vp, 9-10.) Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 45/2022) korostetaan nimenomaan

alkuvaiheen kotoutumisen tukemista ja tähän panostamista. Hallintovaliokunta (mt.) katsoo kotoutumisen edistämisen olevan hallitun maahanmuuton näkökulmasta keskeistä.

Maahanmuutto on jo jonkin aikaa nähty yhtenä keskeisimpänä ratkaisuna tulevaisuuden työllisyyden ja huoltosuhteen turvaamiseksi Suomessa. Suomessa asuvista maahan muuttaneista työkäisiä on noin 80 prosenttia. (HE 208/2022 vp, 9.) Lisäksi on myös tutkittu, että maahan muuttaneisiin perheisiin syntyy keskimäärin suomalaistaustaisia perheitä enemmän lapsia, jolloin myös tätä kautta huoltosuhte tulevaisuutta ajatellen paranee. Maahan muuttaneille Suomessa syntyneitä lapsia nimitetään yleisesti toiseksi sukupolveksi, ja tämän toisen sukupolven merkitys Suomen tulevaisuuden työllisyydelle nähdään jopa keskeisempänä kuin heidän vanhempinsa. (VNS 6/2021 vp, 12-14, 21.) Julkistalouden näkökulmasta maahanmuutossa merkittävintä on maahan muuttaneiden työllistyminen ja huoltosuhteen paraneminen Suomessa (mt., 21). Perussuomalaisten kansanedustajan Ville Tavion tekemässä lakialoitteessa (LA 20/2019 vp) nykyisen kotoutumisen edistämisestä annetun lain kumoamisesta, Tavio nostaa vastaavasti esiin taloudelliset syyt kotoutumislain muutoksen taustalla. Lakialoitteen mukaan kotoutumisen onnistumista ei ehdottomasti tule mitata osallisuuden, yhdenvertaisuuden tai syrjimättömyyden näkökulmista, vaan lakialoitteen mukaan kotoutumista tulee mitata yksiselitteisesti työllistymisen kautta. Tavion mukaan kotouttamispalvelut ovat pahasti epäonnistuneet, sillä maahan muuttaneiden työllisyysluvut ovat kantaväestöä matalampia.

”Toisaalta kuten tiedämme, työllisyysasteikin antaa liian ruusuisen kuvan, sillä iso osa maahanmuuttajien työpaikoista on ns. ”maahanmuuttajatyöpaikkoja”, joita ei olisi olemassa ilman maahanmuuttoa. Voidaan siis tehdä suora johtopäätös siitä, että epäonnistuvan kotouttamispolitiikan harjoittaminen kannattaa lopettaa heti ja siirtyä henkilöiden omaan kotoutumiseen ja aktiivisuuteen.” – Ville Tavio, Ps. (LA 20/2019 vp)

Maininta lakialoitteessa ”maahanmuuttajatyöpaikoista” herättää kysymyksen siitä, eikö kaikkea työllistymistä nähdä politiikassa kuitenkin riittävänä työllistymisenä tai kotoutumisen indikaattorina edes silloin, kun kotoutumista mitataan työllisyyden kautta. Toisaalta lakialoitteessa kuitenkin viitataan maahan muuttaneiden omaan aktiivisuuteen, jota työllistyminen mille alalle tahansa voisi osoittaa. Lakialoitteen osalta olosuhteiden kuvaus kotoutumislain uudistamisen taustalla jää epäselväksi. Toisaalta lakialoite nostaa esiin taloudellisten resurssien tehokkaan käytön ja työllisyyden lisäämisen, mutta toisaalta lakialoite ei tunnusta kaikkea tehtyä työtä työllisyysasteen kannalta merkittävänä työpaikkoina. Lakialoite ei myöskään ota kantaa siihen, miksi maahan muuttaneet työllistyvät tietyille aloille, joihin lakialoitteessa viitataan maahanmuuttajatyöpaikkoina, tai siihen, miten tähän haasteeseen tulisi pyrkiä vastaamaan.

Hallituksen esityksessä työllistymistä hidastaviksi tekijöiksi nostetaan esiin erityisesti koulutuksen, kielitaidon ja suomalaisille työmarkkinoille soveltumattoman työkokemuksen puute (HE 208/2022 vp, 11). Valtioneuvoston selonteossa (VNS

6/2021 vp, 23) todetaan, että maahan muuttaneiden osaamista tulisi tehokkaammin pystyä hyödyntämään Suomessa. Edellä mainittujen lisäksi työllistymistä hidastaa merkittävästi työmarkkinoilla tapahtuva syrjintä. Esimerkiksi Irakista Suomeen muuttaneen on lähetettävä kolme kertaa suomalaistaustaista hakijaa enemmän hakeuksia, jotta hän pääsisi edes työhaastatteluun myös niissä tilanteissa, joissa osaamisen ja ominaisuuksien puolesta hakijat ovat tasavertaisessa asemassa keskenään. (HE 208/2022 vp, 11.) Valtioneuvoston (VNS 6/2021 vp, 29) mukaan työmarkkinoilla tapahtuvan syrjinnän lisäksi maahan muuttaneiden on tutkittu olevan suurimmassa riskissä joutua työperäisen hyväksikäytön uhreiksi. Valiokunnan mietinnön (HaVM 45/2022) liitteenä osa kokoomuksen ja perussuomalaisten puolueiden kansanedustajista ovat antaneet lakiehdotuksesta vastalauseen, jonka mukaan lakiehdotus tulisi hylätä. Vastalauseessa kansanedustajat toteavat seuraavaa: ”Kantaväestöä heikompaan työllisyyttä selitetään työmarkkinoilla esiintyvällä syrjinnällä, etnisellä hierarkialla ja työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudella. Väitettä ei voi pitää uskottavana tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuvaa työperäistä maahanmuuttoa pyritään lisäämään eri keinoin, ja usealla alalla väitetään olevan työvoimapula.”

”Maahanmuuttaneiden työllisyysasteen merkittävä nosto on haastavaa ainoastaan kotoutumista edistävien palveluiden ja kotoutumislainsäädännön kautta, sillä työllistymiseen vaikuttavat monet työmarkkinoiden rakenteita koskevat tekijät kuten erilaiset työn vastaanottamisen kannustimet, työntekijän palkkaamista ja irtisanomista koskeva lainsäädäntö, verotus ja erilaisten taitojen ja osaamisen kysyntä. Toisaalta työllistymiseen vaikuttaa myös syrjintä niin työmarkkinoilla kuin muuallakin yhteiskunnassa. Syrjintään voidaan jossain määrin vaikuttaa lainsäädännöllä, mutta yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen on hidasta ja lainsäädäntöä huomattavasti laaja-alaisempaa.” – HE 208/2022 vp, 14.

On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä tunnustetaan se tosiseikka, ettei pelkkä kotoutumisen edistäminen riitä ratkaisemaan maahan muuttaneiden työllistymisen haasteita. Syrjintä ja rasismi vaikeuttavat ihmisen kotoutumista uuteen kotimaahan. On tutkittu, että rasismi on Suomessa Euroopan tasolla hyvin yleistä, ja rasismikokemuksilla on vaikutuksia kotoutumisen lisäksi myös mielenterveyteen. Jotta ihminen voi kotoutua, on keskeistä ylläpitää hyviä väestösuhteita ja ehkäistä syrjintää. (Turun yliopisto 2022; VNS 6/2021 vp, 34.) Hyvien väestösuhteiden tukeminen nostetaan hallituksen esityksessä (HE 208/2022 vp, 58–59) valtion tärkeäksi tehtäväksi, johon pyritään vaikuttamaan erilaisin tavoin. Hallituksen esityksessä (mt., 61) mainitaan, että syrjinnän ehkäiseminen vaatii valtiolta useita toimenpiteitä.

Osallisuuden tukeminen nousee esiin useasti hallituksen esityksessä. Valtioneuvoston selonteon mukaan osallisuuden tukemista pidetään keskeisenä kahdesta syystä. Ensimmäinen syy on inhimillinen, jonka mukaan kaikkien tulisi voida kokea olevansa osa yhteiskuntaa. Toinen syy on taloudellinen, sillä osallisuuden on tutkittu tekevän ihmisistä taloudellisesti tuottavampia ja tehokkaampia. Työllistymisen on nähty olevan keskeisin tapana mitata maahan muuttaneiden osallisuutta.

Valtioneuvoston selonteossa korostetaan työn hyötyjä niin yksilölle kuin yhteiskunnalle. Yksilölle työn hyötyjen nähdään olevan taloudellisia sekä yhteiskunnallista statusta ja terveyttä edistäviä. Yhteiskunta puolestaan saa tehdystä työstä hyödykkeitä, palveluita ja verotuloja. Lisäksi yritykset saavat työvoimaa. (VNS 6/2021 vp, 13–14.) Maahan muuttaneiden työttömyysasteen on tutkittu olevan kantaväestöä suurempi, mutta toisaalta pelkästään työttömien työnhakijoiden määrän tarkastelu voi vääristää kuvaa maahan muuttaneiden osallisuudesta, sillä suuri osa työttömistä työnhakijoista on kotoutumiskoulutuksessa tai muissa työllisyttä edistävissä palveluissa. Pakolaistaustaisten työllisyysaste on Suomessa Pohjoismaista selvästi kaikista pienin. (HE 208/2022 vp, 10–11). Työn ja opiskelun perusteella Suomeen muuttaneet työllistyvät paremmin kuin kansainvälistä suojelua saaneet ja perhesyistä Suomeen muuttaneet. Lisäksi mitä pidempään henkilö asuu Suomessa, sitä paremmin tutkimusten mukaan hän yleensä työllistyy. (VNS 6/2021 vp, 15–16; HE 208/2022 vp, 10.)

Hallituksen esityksessä tunnistetaan pakolaistaustaisten kohdalla yleiset terveyshaasteet ja traumatausta, jotka voivat estää tai hidastaa työllistymistä. Traumatustan katsotaan esityksessä vaikuttavan työllistymisen lisäksi myös siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollolta trauman kohtaaminen vaatii erityisosaamista. Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyen hallituksen esityksessä mainitaan, että palveluiden saavutettavuus on paikoitellen heikkoa ja liian riippuvaista maahan muuttaneen omasta aktiivisuudesta ja tiedoista. Hallituksen esityksen mukaan ongelmallista kotoutumisen näkökulmasta on myös pakolaistaustaisten osaamisen tunnistamisen ja arvostuksen puute yhteiskunnassa. Hallituksen esityksessä käsitellään myös maahan muuttaneiden naisten työllistymistä ja sen haasteita, kuten kotoutumisen viivästyistä silloin, kun hoitovastuu perheestä ja lapsista on pääasiassa naisen kannettavana. Kuten miehillä, myös naisilla koulutuksen puute tai koulutuksen arvostamattomuus ovat työllistymistä hidastavia tekijöitä. (HE 208/2022 vp, 12–13, 39.) Toisaalta työmarkkinoiden sukupuolittuneisuus on myös tässä tapauksessa ongelmallista, sillä monilla miesvaltaisilla aloilla riittää matalampi kielitaito kuin naisvaltaisilla aloilla (VNS 6/2021 vp, 19–20). Valtioneuvoston selonteossa tunnustetaan perheen merkitys kotoutumiselle. On tutkittu, että ihmisen kotoutumista ja myös työllistymistä Suomeen edistää se, että myös perheenjäsenet ovat pystyneet muuttamaan Suomeen. (Mt., 27.)

Haasteena kotoutumiselle nähdään myös se, kuinka maahan muuttaneet nähdään usein homogeenisenä ryhmänä, vaikka todellisuudessa maahan muuttaneet ovat heterogeeninen ryhmä siinä missä kantaväestökin. Tästä huolimatta pelkän maahanmuuttotaustan itsessään on tutkittu lisäävän eriarvoisuutta elämän eri osa-alueilla, kuten työllistymisessä, terveydessä, koulutuksessa, taloudellisessa tilanteessa sekä asumisessa. (VNS 6/2021 vp, 22–24.) Hallituksen esityksessä viitataan osallisuuden ja työllistymisen tukemisen lisäksi myös etniseen alueelliseen eriytymiseen, jonka kuitenkin todetaan olevan nykytilassaan eurooppalaisessa mittakaavassa yhä vähäistä.

Hallituksen esityksessä käsitellään myös maahan muuttaneita lapsiperheitä erityisesti matalamman toimeentulon ja lasten kotoutumisen näkökulmasta. Koulunkäyntiin liittyen esiin nousevat matalammat oppimistulokset kantaväestöön verrattuna, sekä myös maahanmuuttajataustaisten lasten korostunut kokemus yksinäisyydestä ja koulukiusaamisesta. Lapsiperheiden toimeentulovaikeuksiin valtioneuvosto näkee ratkaisuna erityisesti vanhempien kotoutumisen edistämisen työllisyyttä ja kielitaitoa parantamalla. Selonteossa huono-osaisuuden periytyminen niin sanotulle toiselle sukupolvelle nähdään johtuvan ennemmin sosioekonomisesta taustaista kuin maahanmuuttotaustasta. Toisaalta huono-osaisuus yhteiskunnassa yhdistetään myös turvallisuusongelmien lisääntymiseen esimerkiksi rikollisuuden lisääntymisenä. (VNS 6/2021 vp 26–28, 32; HE 208/2022 vp, 46–47, 61.)

”Suomalaista yhteiskuntaa koskevan perustiedon tarjoaminen, ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus muodostavat perustan maahanmuuttajien palvelutarpeiden ja osaamisen tunnistamiselle sekä yksilölliselle kotoutumisprosessille. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen, oikea-aikainen ja tarvittaessa pitkäjänteinen ohjaus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä.” – HE 208/2022 vp, 26.

Hallituksen esityksen taustatiedoissa kuvataan kattavasti ja lähteitä käyttäen erilaisia olosuhdepremissiä maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyen. Olosuhteiden kuvaus on maahanmuuton nykytilaa kuvatessa kuitenkin keskittynyt paljon työllisyyteen. Työttömyystilanteen sekä työllisyyden edistämisen kuvaamiseen on hallituksen esityksessä kiinnitetty laajasti huomiota. Hallituksen esityksessä lakimuutoksen taustalla vaikuttavia olosuhteita koskien viitataan työllisyys- ja työttömyyslukujen lisäksi myös erinäisiin taustatekijöihin, jotka voivat vaikuttaa kotoutumiseen. Esimerkiksi terveydentila, etninen eriytyminen sekä syrjintä on mainittu hallituksen esityksessä. Toisaalta hallituksen esityksessä näitä kotoutumista hidastavia tai estäviä tekijöitä käsitellään kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi valtioneuvoston selonteossa. Hallituksen esityksessä olosuhteiden kuvauksen voidaan nähdä olevan luonteeltaan neutraalia, mutta sen, mitä asioita painotetaan, voidaan nähdä olevan myös poliittinen valinta. Eduskunnan oikeusasiamies (2022) nostaa lakiesitystä koskevassa lausunnossaan esiin sen tosiasian, että kotoutumislainsäädäntö jättää ulkopuolelleen useat eri tilanteissa elävät ihmisryhmät, kuten turvapaikanhakijat. Lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamies (mt.) korostaa myös kotoutumispalveluihin pääsyn viivettä, sillä esimerkiksi turvapaikkaprosessit Suomessa saattavat kestää vuosia. Tällöin henkilö on alkuvaiheen kotoutumispalveluiden ulkopuolella ensimmäiset Suomessa asumansa vuodet.

Hallituksen esityksestä voidaan nostaa keskeisimpänä esiin seuraavat olosuhdepremissit: työttömyysluvat, työllisyyden edistäminen, alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kehittämistarpeet, Suomen heikkenevä huoltosuhde, huono-osaisuus ja sen periytyminen, lasten kotoutuminen erityisesti koulutuksen näkökulmasta, maahan

muuttaneiden terveydentilan ja muiden yksilöllisten olosuhteiden vaikutus kotoutumiseen, väestösuhteet ja syrjintä, etninen alueellinen eriytyminen sekä osallisuuden merkitys kotoutumisessa.

7.2 Tavoitepremissit

Hallituksen esitys kotoutumislain uudistuksesta pohjautuu osittain eduskunnan esittämille kotoutumislain kehittämistarpeille. Eduskunta on nähnyt tarvetta useille uudistuksille. Keskeisiä kehittämistoimenpiteitä ovat eduskunnan mukaan kotoutumisen nopeuttaminen ja tehostaminen, sekä kotoutumisajan lyhentäminen. Toisaalta keskeisiksi asioiksi eduskunta on maininnut myös kotoutumispalveluiden riittävän tarjoamisen ympäri Suomea, maahan muuttaneiden naisten työllistymisen, kielikoulutuksen laadun parantamisen, yritysten tarpeiden huomioimisen sekä kolmannen sektorin ja vapaan sivistystyön roolin kasvattamisen. Hallituksen esityksen taustalla kotoutumislain uudistusta koskien on myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma, jossa kotoutumisen nopeutumisen ja tehostamisen lisäksi painotetaan myös kotoutumisen vahvistamista. (HE 208/2022 vp.)

Hallintovaliokunta (HaVM 10/2022 vp) on vaatinut mietinnössään, että kieliopetuksen vaikuttavuutta ja velvoittavuutta tulee seurata, jotta maahan muuttaneiden kielitaito paremmin vastaisi työelämän vaatimuksia. Toisaalta vihreiden eduskuntapuolueen kansanedustaja Inka Hopsun tekemän toimenpideoitteen (TPA 76/2022 vp) mukaan yksi keskeinen asia kotoutumisen edistämisen kehittämisessä on kotoutumiskoulutuksen laadun tarkempi valvonta yhtenäisten laatukriteerien avulla. Vastaavasti myös Silta-Valmennusyhdistys ry (2022) korostaa lausunnossaan kotoutumiskoulutusten laadun valvontaa ja laadukkaiden kotoutumiskoulutusten merkitystä kotoutumiselle. Hallituksen esityksen tavoitteita käsiteltävässä luvussa ei viitata varsinaisesti kotoutumiskoulutusten laadun valvontaan, vaikkakin esityksen muissa kohdissa viitataan laadukkaisiin kotoutumispalveluihin, ja laadukkaiden kotoutumispalveluiden saatavuus on mainittu myös tulevan kotoutumislain ensimmäisessä pykälässä. Tavoitteissa nostetaan esiin hallintovaliokunnan mainitsema koulutuksen vaikuttavuuden seuranta. (HE 208/2022 vp, 72–73.) Edellisessä luvussa kotoutumiskoulutuksen taustalla vaikuttavaksi yhdeksi olosuhdepremissiksi tunnistettiin kielitaidon merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa ja toisaalta myös työelämässä. Kielitaidon ja myös kielikoulutusten merkitys korostuu selvästi myös hallituksen esityksessä kotoutumislain kokonaisuudistukselle asettamissa tavoitteissa.

”Tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllisyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia sekä hyvinvointia ja terveyttä. Esityksellä pyritään edistämään myös

yhdenvertaisuuden, tasa-arvon sekä maahanmuuttajien osallisuuden toteutumista. Lisäksi tavoitteena on edistää kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä, monialaista yhteistyötä samoin kuin hyviä väestösuhteita yhteiskunnassa.” - HE 208/2022 vp, 72.

”Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteena on vahvistaa kielitaitoa ja yhteiskunnallisia ja työelämässä tarvittavia valmiuksia sekä edistää työllistymistä ja tarpeen mukaista jatko-ohjautumista muihin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen.” - HE 208/2022 vp, 72-73.

Lakiuudistuksella on siis useita tavoitepremissejä, jotka monilta osin ovat yhteydessä edellisessä luvussa käsiteltyisin olosuhdepremissihin. Esimerkiksi työllisyyden ja työelämävalmiuksien tukemisen voidaan nähdä liittyvän kotoutumispolitiikkaa määritteleviin olosuhteisiin maahan muuttaneiden työttömyys- ja työllistymistilastoja koskien. Toisaalta tavoitteissa nostetaan esiin myös hyvinvoinnin ja terveyden tukeminen, jonka puolestaan voidaan nähdä liittyvän vahvasti edellisessä luvussa määriteltyyn olosuhdepremissiin terveydentilaa ja yksilöllisiä olosuhteita koskien. Lisäksi hallituksen esityksessä yhdeksi tavoitteeksi nostetaan esiin hyvien väestösuhteiden edistäminen, joka puolestaan liittyy yhteiskunnassa vallitseviin syrjiviin asenteisiin. Edellisessä luvussa mainittiin syrjivien asenteiden hankaloittavan ja hidastavan kotoutumista uuteen kotimaahan. Hyvien väestösuhteiden edistämisen voitaisiin siis ajatella olevan kotoutumisen kannalta hyvin keskeinen tavoite. Edellisessä luvussa viitattiin myös siihen, kuinka syrjivät asenteet voivat myös hidastaa tai estää pääsyn työmarkkinoille, jolloin hyvien väestösuhteiden tukemisen voidaan nähdä olevan myös tavoitteena olevan työllisyyden edistämisen näkökulmasta keskeistä. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun (2022) lausunnossa todetaan, että rasismien ja syrjinnän ehkäisemisellä on selvä vaikutus myös osallisuuden tavoitteiden saavuttamiseen. Tulevan kotoutumislain ensimmäisessä pykälässä nostetaan lain tarkoituksena esiin myös yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen.

Hallituksen esityksessä yhtenä tavoitteena nousee esiin myös monialaisen yhteistyön edistäminen. Tästä esimerkiksi nostetaan hyvinvointialueen ja kunnan välinen yhteistyö kotoutumiseen liittyen. Kehittämällä esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä, tällä voidaan osittain vastata esimerkiksi edellisessä luvussa esiin nousseeseen tarpeeseen kehittää alkuvaiheen kotoutumista. Toimivan yhteistyön voidaan nähdä olevan hyvä pohja palvelujen kehittämiseksi. Jo edellä mainittujen lisäksi kotoutumislain tavoitteena on myös perheiden ja lasten kotoutumisen edistäminen, sekä joidenkin kotoutumispalveluiden tarjoaminen entistä laajemmalle kohderyhmälle maassaolon kestosta tai syistä riippumatta. (HE 208/2022 vp, 48, 72-73.)

Tavoitepremisseiksi hallituksen esityksessä voidaan siis tunnistaa ennen kaikkea kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen, vahvistaminen, nopeuttaminen sekä tehostaminen. Näiden lisäksi keskeisiksi tavoitepremisseiksi hallituksen esityksessä nousee työelämävalmiuksien, osaamisen, hyvinvoinnin ja terveyden, monialaisen

yhteistyön sekä lasten ja perheiden kotoutumisen edistäminen. Lisäksi lakiuudistuksen tavoitteena on vahvistaa kielitaitoa sekä laadukkaita kotoutumiskoulutuksia. Lakiuudistus pyrkii myös edistämään hyviä väestösuhteita sekä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Kuten jo mainitsin, voidaan hallituksen esityksen tavoitepremissien nähdä monilta osin edistävän edellisessä alaluvussa kuvattuja olosuhteita. Tavoitteita voidaan yleisesti pitää kunnianhimoisina, muttei kuitenkaan mahdottomina saavuttaa. Tavoitteita työllistymisen nopeuttamisesta ja tehostamisesta on avattu esityksessä laajasti, mutta kotoutumisen tehostamisen tavoitteen osalta jää epämääräiseksi se, mitä tällä tosiasiallisesti työllistymisen lisäksi tarkoitetaan.

7.3 Arvopremissit

Tässä luvussa nostan esiin niitä erilaisia arvopremissejä, joita kotoutumispolitiikan taustalla voidaan tunnistaa aineistosta käsin. Kotoutumispolitiikan ja hallituksen esityksen taustalla vaikuttavien arvojen voidaan nähdä eroavan toisistaan monin tavoin ja olevan monilta osin myös ristiriidassa keskenään. Kotoutumispolitiikkaan, kuten politiikkaan ylipäätään, vaikuttavat sen hetkiset eduskunnan kokoonpanot ja poliittinen ilmapiiri. Puolueiden välillä voidaan nähdä olevan ilmeisen selviä eroja puolueiden arvoissa, ja nämä arvoerot heijastuvat myös kotoutumispolitiikkaan. Hallituksen esitys on tehty niin sanotulla punavihreällä hallituskaudella, jolloin hallituspuolueet ovat olleet pääasiassa arvoliberaaleja ja niin sanotun poliittisesti vasemman laidan puolueita. Hallituksen esityksessä voitaisiin siis olettaa myös korostuvan punavihreät arvot. Toisaalta hallituksen esitys ei itsessään kuvasta suomalaisen kotoutumispolitiikan arvoja kokonaisuudessaan. Esitys on saanut paljon vastustusta oppositiosta, joka koostuu puolestaan enempi arvokonservatiivisemmista oikean poliittisen laidan puolueista. Tässä luvussa tarkastelen hallituksen esityksen lisäksi laajemmin aineistosta esiin nousevia kotoutumispolitiikan taustalla vaikuttavia arvoja.

”Vihreiden maahanmuuttopolitiikka perustuu inhimillisyyteen ja ihmisoikeuksiin. Jokaisella ihmisellä tässä maassa pitää olla oikeus tavoitella unelmiaan, elää turvallisesti sekä kouluttautua ja työllistyä haluamalleen alalle” - Mirka Soinikoski, Vihr. (PTK 108/2022 vp)

Hallituksen esityksestä voidaan tunnistaa arvoina inhimillisuus ja humanitäarisuus. Lakiuudistuksen yksi keskeinen tavoite on maahan muuttaneiden kotoutumisen edistäminen, ja kuten lakiuudistuksen taustalla vaikuttavia olosuhteita kuvatessa todettiin, voi kotoutumisen edistämisen taustalla olla niin inhimillisiä kuin myös taloudellisia syitä. Inhimillinen näkökulma näyttäytyy esimerkiksi lakiuudistuksen tavoitteissa edistää hyvinvointia ja terveyttä. Hallituksen esityksessä lakiuudistuksen tavoitteena esitetään myös yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen, ja myös nämä

kaksi arvoa voidaan tunnistaa hallituksen esityksestä. Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa käsitellään niin etnisyyden kuin sukupuolen näkökulmasta. Yhdenvertaisuuden tavoittelu korostuu sekä palveluihin pääsemisen että palveluiden järjestämisen tasoilla. (HE 208/2022 vp, 28, 39.) Yhdenvertaisuuteen liittyen hallituksen esityksessä nostetaan tavoitteena esiin myös hyvien väestösuhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen. Edellä mainittujen arvojen lisäksi niin hallituksen esityksestä kuin myös täysistunnon keskusteluista voidaan tunnistaa lisäksi solidaarisuutta, joka ylettyy myös valtion rajojen ulkopuolelle. Toisaalta aineistosta voidaan tunnistaa solidaarisuuden lisäksi myös kansanmielisyyttä ja kansalaisten edun tavoittelemista.

”On aivan normaalia – ja pitäisi olla hyvin normaalia – että suomalainen kansanedustaja pitää huolta omasta kansastansa ensisijaisesti. Ja jos kerran meillä taloustilanne on tämä kuin on, niin silloin tällaisia kotoutumislakeja ei tulisi tähän saliin tuoda kyllä lainkaan.” – Mari Rantanen, PS. (PTK 179/2022 vp)

”Me perussuomalaiset ollaan sitä mieltä, että tänne ovat ihmiset tervetulleita korkean osaamisen työperäistä väylää myöten, ja me ollaan myöskin toivotettu tervetulleeksi opiskeluperäistä maahanmuuttoa, kuten myöskin avioliiton kautta ja niin edelleen. Mutta tämä möinen humanitaarinen maahanmuutto EU-maiden ulkopuolelta tai sitten työperäinen maahanmuutto matalapalkka-aloille, josta me nähdään, että ihan muutaman vuoden sisään nämä ihmiset jäävät sosiaaliturvan varaan, ei meille käy, koska meidän on kannettava samaan aikaan huolta sekä turvallisuudesta, että se tässä yhteiskunnassa säilyy, että myöskin itse asiassa taloudesta, jotta tämä hyvinvointiyhteiskunta voidaan säilyttää tuleville sukupolville.” – Sebastian Tynkkynen, PS. (PTK 179/2022 vp)

”Ajatellaan sitä, että tässä edellisellä kyselytunnilla kävimme läpi sitä, miten me saamme meidän talouden kuntoon ja pitäisi panostaa koulutukseen ja terveydenhuoltoon ja sinne ja tänne – mutta kun eivät mitkään rahat tule riittämään, jos meillä on olemassa tällainen tietty momentti valtiontaloudessa, johon saa mennä rahaa miten paljon tahansa, ja jos sitä kritisoi, niin se on sitten ”ihan kauhean epäinhimillistä”. No, sitten olkoon epäinhimillistä, jos ajattelee niin kuin perussuomalaiset, että me ensisijaisesti panostamme niihin veronmaksajiin ja suomalaisiin, jotka tämän lystin maksavat. Muiden rahoilla on helpompi mällätä.” – Leena Meri, PS. (PTK 179/2022 vp)

Erityisesti perussuomalaisten puolue painottaa kansallista etua täysistunnon keskusteluissa. Toisaalta kansallinen etu näyttäytyy täysistunton keskustelujen lisäksi myös hallituksen esityksessä, jonka taustalla yhtenä olosuhdepremissinä on tunnistettu heikkenevä huoltosuhteiden ja tarve huoltosuhteen parantamiselle maahan muuttaneiden työllistymisen avulla. SDP:n kansanedustaja Tuula Haatainen mainitsee täysistunnossa (PTK 108/2022 vp), että ikääntyvä Suomi tarvitsee maahanmuuttajia, jotta hyvinvointivaltion rahoitus voidaan varmistaa myös tulevaisuudelle. Lisäksi Haataisen mukaan maahanmuuton merkitys on myös työnantajien näkökulmasta keskeistä, jotta työpaikkoihin löytyy tarvittava määrä työntekijöitä. Keskustan kansanedustaja Esko Kiviranta (PTK 179/2022 vp) toteaa, että maahanmuuttajista on tultava kotoutumisen myötä yhteiskunnan tuottavia jäseniä, joiden avulla työvoimapula helpottuu. Lisäksi työllistymisen ja työelämävalmiuksien taustalta voidaan tunnistaa myös työn arvostusta ja kunnioitusta. Perussuomalaisten ja kokoomuksen kansanedustajien tekemässä vastineessa lakiesityksen hylkäämiseksi (HaVM 45/2022 vp) todetaan

yksiselitteisesti työn olevan parasta kotoutumista. Myös Työttömien keskusjärjestö ry (2022) korostaa lakiuudistusta koskevassa lausunnossaan työllisyyttä: ”On tärkeä selvittää työ ensin periaatetta maahanmuutossa. Mikäli töitä löytyy ja on tarjolla – muu kotoutuminen voidaan hoitaa kevennetyllä menettelyllä.”

Työn arvostus on nähtävissä kaikissa lainvalmistelua koskevissa asiakirjoissa. Työtä voidaan kuitenkin arvostaa eri syistä. Työn voidaan tulkita olevan keskeinen kotoutumista tukeva elementti, taloutta ja yhteiskunnan hyvinvointia lisäävä tekijä sekä myös yksilön itsenäistä pärjäämistä edistävä asia. Työllistymisen lisäksi kotoutumispolitiikassa vaikutetaan arvostavan myös yritteliäisyyttä ja toimeliaisuutta. Yritteliäisyys yhdistyy myös arvoon yksilökeskeisyydestä sekä yksilön omasta vapaudesta ja vastuusta. Yksilön vastuu nousee esiin esimerkiksi kotoutumiseen liittyvinä velvollisuuksina, mutta myös ideologiana, jonka mukaan yksilö on vastuussa itsestään. Keskustan kansanedustaja Pekka Aittakumpu (PTK 108/2022 vp) mainitsee, että kotoutumisen nopeuttamisessa ja tehostamisessa keskeistä on yksilön itseauttamiskyvyn vahvistaminen.

Aineistossa, erityisesti täysistunnon muistioissa, käsitellään paljon lain velvoittavuutta ja yksilön omaa vastuuta kotoutumisesta. Perussuomalaisten kansanedustaja Sebastian Tynkkynen (PTK 179/2022 vp) toteaa, ettei kotoutuminen voi ylipäättään toimia, jollei se ole maahan muuttaneen omalla vastuulla. Toisena esimerkkinä yksilön vastuuta korostavasta puheesta voidaan nostaa esiin kokoomuksen edustajan Mari-Leena Talvitien (mt.) puheenvuoro, jossa Talvitie korostaa maahan muuttaneen omaa vastuuta ja velvollisuuksia kotoutumisesta sen sijaan, että lainsäädännössä korostettaisiin maahan muuttaneen oikeuksia kotoutumiseen tai yhteiskunnan vastuuta kotoutumisesta. Talvitien (mt.) puheenvuoron mukaan kotoutumislain kokonaisuudistus ei huomioi riittävästi yksilön vastuuta ja velvollisuuksia. Perussuomalaisten edustaja Veijo Niemi (mt.) toteaa puheenvuorossaan: ”Tämä kyseessä oleva kotouttamislaki on aivan kohtuuton. Tänne kotoutumaan tulevat henkilöt saavat kaiken mahdollisen ilman mitään velvoitteita.” Merkittävä osa täysistunnon puheenvuoroissa lakiesityksestä annetusta kritiikistä kohdentuu siihen, että osa puolueista katsoo lain olevan velvoittavuudeltaan ja yksilön vastuun korostamisen osalta puutteellinen. Velvollisuuksien ja yksilön vastuun korostaminen näyttäytyy siis selvästi yhtenä keskeisenä arvopohjana erityisesti tiettyjen puolueiden, kuten edellä mainittujen kokoomuksen ja perussuomalaisten, kotoutumispolitiikassa. Yksilökeskeisyyteen yhdistyy aineistossa myös oletus tasavertaisista mahdollisuuksista, jolloin kaikilla ihmisillä nähdään lähtökohtaisesti olevan yhtäläiset mahdollisuudet yhteiskunnassa.

Yksilön vastuun lisäksi kotoutumispolitiikan taustalta voidaan tunnistaa myös arvo vastuullisuudesta. Tämä näyttäytyy esimerkiksi pyrkimyksenä luoda vastuullista politiikkaa. Konkreettinen esimerkki vastuullisuudesta on lakiuudistuksen tavoite ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä, jonka uhriksi maahan muuttaneet joutuvat

muuta väestöä todennäköisemmin. (HE 208/2022 vp, 187; VNS 6/2021 vp, 29). Vastuullisen politiikan voidaan nähdä liittyvän myös edellä mainittuihin arvioihin inhimillisyydestä ja humanitäärisyydestä. Toisaalta vastuullista politiikkaa voi olla myös ihmisten turvallisuutta korostava politiikka. Turvallisuus nostetaan esiin aineistossa useissa eri asiayhteyksissä. Kotoutumispolitiikan kontekstissa turvallisuudella voidaan viitata esimerkiksi maahan muuttaneiden turvallisuuden tunteeseen Suomessa kitkemällä rasismia ja syrjintää, sillä rasismien ja syrjinnän on tutkittu heikentävän turvallisuuden tunnetta (HE 208/2022 vp, 60). Toisaalta turvallisuutta lähestytään aineistossa myös hyvin erilaisesta näkökulmasta. Esimerkiksi perussuomalaisten edustaja Juha Mäenpää (PTK 108/2022 vp) korostaa täysistunnon puheenvuorossaan maahan muuttaneiden yhteyksiä rikoksiin ja rikollisuuteen. Tällaisessa näkökulmassa maahan muuttaneet nähdään uhkana yhteiskunnan turvallisuudelle.

Kotoutumispolitiikan voidaan siis nähdä pitävän sisällään laajasti erilaisia arvoja, jotka vaihtelevat usein sen mukaan, kuka puhuu ja miksi. Eri puolueiden ja niiden edustajien lausunnoista ja puheenvuoroista voidaan tunnistaa toisistaan hyvin erilaisia ja myös keskenään ristiriidassa olevia arvoja. Hallituksen esityksessä kotoutumislain kokonaisuudistuksesta korostuvat täysistuntokeskusteluja enemmän esimerkiksi arvot solidaarisuudesta, yhdenvertaisuudesta, tasa-arvosta, inhimillisyydestä sekä vastuullisesta politiikasta. On huomionarvoista, että täysistuntokeskusteluissa valtaosa puheenvuoroista on oikeistopuolueiden pitämiä. Pelkästään perussuomalaisten edustajat ovat pitäneet kaikista puheenvuoroista yli puolet. Eräänlaisena vastapainona hallituksen esitykselle kotoutumispolitiikasta voidaan tunnistaa edellä mainittuja arvoja kansallismielisyydestä, yksilökeskeisyydestä sekä yksilön vastuista ja velvollisuuksista. Toisaalta aineiston perusteella suomalaista kotoutumispolitiikkaa näyttää puolueesta riippumatta pohjustavan arvo työn ja yritteliäisyyden arvostamisesta. Työllistyminen näyttäytyy niin hallituksen esityksessä kuin myös muualla aineistossa keskeisenä merkinä integraatiosta yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä ilmenevien arvojen voidaan yleisesti nähdä tukevan esityksen tavoitteita, mutta toisaalta kotoutumispolitiikasta voidaan tunnistaa myös tavoitteita estäviä arvoja. Voidaan esimerkiksi ajatella, ettei kansanmielisyys arvona edistä syrjinnän ehkäisemistä tai vahva yksilökeskeisyys kotoutumispalveluiden laajentamista ja kehittämistä.

7.4 Toimintapremissit

Tässä luvussa kuvaan niitä toimia, joilla kotoutumislain kokonaisuudistus pyrkii saavuttamaan laille asetetut tavoitteet ja edistämään kotoutumista. Kotoutumislain uudistuksessa kotoutumisen edistämiseen tähtääviä toimia käsitellään erityisesti

lakiuudistuksen luvuissa kaksi, viisi, kuusi sekä seitsemän. Luvussa kaksi käsitellään yleisesti kotoutumista edistäviä palveluita. Esityksen luvussa kaksi kotoutumista edistäviksi toimiksi on nostettu ensimmäisenä esiin ohjaus ja neuvonta. Ohjauksen ja neuvonnan osalta pykälä pysyy pitkälti samankaltaisena kuin ajantasaisessa kotoutumislaisissa, mutta kunnan vastuuta matalan kynnyksen palveluista nykyistä laajemmalle asiakasryhmälle lisätään. Laajemmalla kohderyhmällä viitataan siihen, ettei neuvonnan saamiseksi esimerkiksi maahan tulon syyllä tai oleskelun kestolla ole merkitystä. Laaja-alaisella neuvonnalla pyritään tavoittamaan myös muita kuin pakolais-taustaisia henkilöitä, tarkoittaen esimerkiksi työn tai perhesiteen kautta Suomeen muuttaneita henkilöitä. Maahan muuttanut henkilö tulee tarvittaessa ohjata osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja muihin tarpeellisiin palveluihin. (HE 208/2022 vp, 188–190.)

Tulevan kotoutumislain 11 § käsittelee perustiedon jakamista suomalaisesta yhteiskunnasta. Tässä toiminnassa korostetaan tiedon saavutettavuuden lisäksi myös sitä, että tieto tulee jakaa maahan muuttaneille sellaisella kielellä, jota he ymmärtävät. Lain 12 §:ssä tullaan säätämään kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä. Kuten edellä on mainittu, kunnalla on merkittävä vastuu kotoutumispalveluiden järjestämisestä. Kunnan järjestämien kotoutumispalveluiden lisäksi maahan muuttaneilla on mahdollisuus hakeutua myös niin sanottuihin yleisiin kaikille suunnattuihin palveluihin eli esimerkiksi työvoimapalveluihin ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystieteisiin palveluihin. Kunnan kotoutumishjelman tulee sisältää palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, ohjausta ja neuvontaa, työllistymistä ja kielitaitoa edistävää koulutusta ja palveluita sekä kielitaitoa testaava päättöttestaus. (HE 208/2022 vp, 192–194.)

”Työelämälähtöisyys ja työmarkkinoiden tarpeiden huomioiminen olisi keskeistä kotoutumishjelman sisältöjen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Myös eduskunta on kotoutumisen selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 10/2022 vp) pitänyt tärkeänä, että kotoutumisen työelämälähtöisyyttä vahvistetaan kotoutumisen alkuvaiheesta alkaen” - HE 208/2022 vp, 194.

Työllisyyden ja työelämävalmiuksien lisääminen nostettiin esiin lain tavoitteissa, ja tähän tavoitteeseen pyrkiminen on tunnistettavissa myös niistä toimista, joita hallituksen esityksessä ilmenee. Työelämälähtöisyyden lisäksi lakiuudistuksessa nostetaan esiin myös lain tavoitteissa mainittu monialainen yhteistyö kotoutumisen edistämiseksi. Lakiuudistuksen 15 §:ssä käsitellään monialaista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia kotoutumista edistävänä toimena. Tässä pykälässä korostuu kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö niissä tilanteissa, joissa tälle katsotaan olevan tarvetta. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi palvelutarpeen arviointi lapselle tai nuorelle sekä pitkittyneesti toimeentulotukea saaneelle henkilölle.

Kotoutumissuunnitelmien laatiminen on yksi keskeinen toimintatapa, jolla kotoutumista pyritään hallituksen esityksen mukaan edistämään.

Kotoutumissuunnitelmasta säädetään tulevassa kotoutumislaisissa pykälissä 16–24. Lakiuudistuksessa suunnitelmissa kiinnitettäisiin aikaisempaa enemmän huomiota tavoitteellisuuteen, työelämälähtöisyyteen sekä suunnitelmien yksilöllisyyteen. (HE 208/2022 vp, 75.) Aikuisten kotoutumissuunnitelmien lisäksi lakiuudistuksessa säädetään myös lasten ja perheiden kotoutumissuunnitelmista. Merkittävä muutos kotoutumissuunnitelmille tulee olemaan niin sanotun kotoutumisajan lyheneminen kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Kotoutumisajan lyhentämisellä lakiuudistus pyrkii nopeuttamaan ja tehostamaan kotoutumista. Tarvittaessa kotoutumisaikaa on mahdollista pidentää kahdella vuodella yksilölliset tilanteet huomioiden. (Mt., 212.) On kuitenkin huomionarvoista, että kotoutumisajan pidentäminen yksilölliset tilanteet huomioiden on ollut mahdollista jo ajantasaisessa kotoutumislaisissa (1386/2010), joten harkinnalla pidennetyssä kotoutumisajassa ei ole kyseessä uusi toimi kotoutumisen edistämiseksi.

Tulevassa kotoutumislain uudistuksessa toisessa luvussa säädetään myös yhteiskuntaorientaatiosta ja kotoutumiskoulutuksista. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on uusi palvelu verrattuna ajantasaiseen kotoutumislakiin. Monikielisen yhteiskuntaorientaation kohdalla korostetaan hallituksen esityksessä sitä, että tieto tulee antaa asiakkaalle sellaisella kielellä, mitä hän ymmärtää. Kotoutumiskoulutusten keskeisimpänä pyrkimyksenä on puolestaan edistää lakiuudistukselle asetettua tavoitetta kielitaidon sekä työllistymistä edistävien taitojen kehittämistä. Työllistymistä edistävää toimintaa voi kielitaidon lisäksi olla esimerkiksi työssäoppimisjakso tai vaihtoehtoisesti jokin työhön kuntouttava toiminta. Työssäoppimisjakso on huomioitu jo nykyisessä kotoutumislaisissa, mutta muun työ- ja toimintakykyä edistävän toiminnan kohdalla kotoutumislaisissa tapahtuu muutosta. (HE 208/2022 vp, 214–217.) Työ- ja toimintakykyä edistävien palveluiden, kuten kuntoutuspalveluiden, huomioimisen voidaan katsoa edistävän maahan muuttaneiden yksilöllisten elämäntilanteiden ja toimintakyvyn huomioimista kotoutumisaikana.

Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen myös kotoutumisen osalta on jouduttu jakamaan vastuuta kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Hallituksen esityksen yksi keskeinen tavoite on monialaisen yhteistyön edistäminen, ja selkeän vastuunjaon voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti yhteistyötä edistävä tekijä. Lakiuudistuksessa kuntien kotoutumista edistävästä toimenpiteistä säädetään tarkemmin lakiuudistuksen luvussa viisi. Lakiuudistuksen 45 §:ssä korostetaan kunnan vetovastuuta kotoutumisen edistämisestä ja myös vastuuta yhteensovittaa kotoutumispalveluita monialaisena yhteistyönä. Vetovastuu kotoutumispalveluista pitää sisällään kotoutumispalveluiden suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa kunnissa. Suunnittelussa tulee huomioida hallituksen esityksen mukaan kotoutumisen, työllisyyden sekä kunnan elinvoiman edistäminen. Lisäksi kuntien tulee asettaa kotoutumisen edistämislle tavoitteita, jotka koskevat työllisyyttä, koulutusta, osallisuutta, asumista, hyvinvoinnin ja

terveyden edistämistä, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa, maahan muuttaneen oman kiel-
len ja kulttuurin säilyttämistä sekä hyvien väestösuhteiden tukemista. (HE 208/2022
vp, 243–245.) Hallituksen esitys siis ohjeistaa huomioimaan erilaisia seikkoja kuntien
kotoutumispalveluiden suunnittelussa. Voidaan kuitenkin ajatella, että koska vastuu
kuntien kotoutumispalveluiden suunnittelusta ja seurannasta on kunnilla, tulee myös
jatkossa kuntien välillä olemaan eroavaisuuksia kotoutumispalveluissa.

”Kotoutumisen edistämisen suunnittelun tulisi kattaa kunnassa asuvien, eri syistä maahan
muuttaneiden erilaiset elämäntilanteet ja palvelutarpeet huomioiden sekä työvoimaan
kuuluvat että työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat, mukaan lukien lapset.” -
HE 208/2022 vp, 244.

Lakiuudistuksen kuudes luku käsittelee kotoutumisen edistämistä hyvinvointialu-
eella. Pykälässä 49 säädetään, että kuten kuntien, myös hyvinvointialueiden tulee toi-
mintansa suunnittelussa huomioida maahan muuttaneet henkilöt ja heidän palvelu-
tarpeensa. Lisäksi lakiuudistus sisältää maininnan siitä, että niin kuntien kuin myös
hyvinvointialueiden henkilöstöllä tulee olla riittävää osaamista kotoutumisen edistä-
misestä. (HE 208/2022 vp, 249–251.) Hallituksen esitys ei tarkemmin käsittele sitä,
millaista osaamista henkilöstöllä tulisi olla tai miten tätä tulisi kehittää. Hallituksen
esityksessä (mt., 252) käsitellään kuntien ja hyvinvointialueiden kotoutumista edistä-
vien toimien lisäksi myös valtiolle kuuluvia toimia. Valtion tasolla työ- ja elinkeino-
ministeriö vastaa kotoutumispolitiikan suunnittelusta ja kehittämisestä. Työ- ja elin-
keinoministeriö laatii neljäksi vuodeksi kerrallaan kotoutumisen edistämishjelman.
Työ- ja elinkeinoministeriön vastuut kotoutumisen edistämisestä säilyvät hyvin sa-
mankaltaisina kuin voimassa olevassa kotoutumislaisissa, mutta lakiuudistuksen
kautta näitä vastuita pyritään selkeyttämään. Valtio myös seuraa osittain kunnan jär-
jestämisvastuulla olevia kotoutumispalveluita esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja vai-
kuttavuuden näkökulmasta. (Mt., 253.) Palveluiden yhdenvertaisuuden seuranta
voidaan pitää tärkeänä, sillä kuten edellä mainittiin, tulee palveluissa todennäköisesti
olemaan kuntakohtaisia eroja, sillä kunnat itse ovat järjestämisvastuussa kotoutu-
mista edistävien palveluiden järjestämisestä.

Hallituksen esityksessä esitettyjen toimenpiteiden voidaan monilta osin nähdä
edistävän niitä tavoitteita, joita lakiuudistukselle on asetettu. Toisaalta osa toiminta-
premissistä, kuten kotoutumisajan lyhentäminen tai henkilöstön riittävä osaaminen,
on esitetty lakiuudistuksessa melko suppeasti. Miessakit (2022) mainitsevat lausun-
nossaan, että vaikka esimerkiksi kielitaitoa ja työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä voi-
daan pitää oikeansuuntaisina, niin myös näihin liittyvät toimenpiteet vaatisivat yhä
täsmennystä sekä konkretiaa, jotta toimenpiteiden omaksuminen myös käytäntöön
olisi toimivampaa. Paljon kotoutumiseen liittyvää toimintaa ja sen suunnittelua tul-
laankin lakiuudistuksessa jättämään kuntien vastuulle, ja tämä voi osittain selittää sitä,
miksi lakiuudistuksessa osaa toimintapremisseistä ei kuvata kovin kattavasti.

Esimerkiksi lakiuudistuksessa yhdeksi tärkeäksi tavoitteeksi on nostettu yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen, mutta myös tähän liittyvien konkreettisten toimenpiteiden suunnittelu on pitkälti jätetty kuntien vastuulle. Toiminnan mahdollisia seurauksia ja vaikutuksia tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

7.5 Seurausten tarkastelu

Tässä luvussa tarkastelen niitä seurauksia ja vaikutuksia, joita lakiuudistuksella on arvioitu olevan. Painotan hallituksen esityksen lisäksi erityisesti lakiuudistuksesta annettuja asiantuntijalausuntoja, joissa useat asiantuntijat ovat kertoneet näkemyksiään lakiuudistuksen mahdollisista vaikutuksista ja seurauksista. Hallituksen esityksen loppupuolella on pohdittu vaikutuksia niin kuntien, hyvinvointialueiden kuin valtion tasolla. Vaikutuksia on pohdittu myös yhteiskunnan ja kotoutumislain kohderyhmän näkökulmasta. Lainvalmistelussa on perehdytty asiantuntijalausuntoihin, ja näihin viitataan hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä on tehty joitakin korjauksia asiantuntijalausuntojen pohjalta. Pääasiassa korjaukset ovat liittyneet sana- ja lausemuotojen selkeyttämiseen. Esityksessä on myös nostettu esiin joitakin vaihtoehtoisia tapoja esitettyjen toimintatapojen rinnalle ja perusteltu sitä, miksi on päädytty valitsemaan juuri kyseinen vaihtoehto lakiuudistukseen.

Tarkastelen ensin kotoutumisen edistämiseen ja nopeuttamiseen liittyviä seurauksia ja vaikutuksia. Hallituksen esityksessä mainitaan, että lakiuudistuksen myötä kotoutumispalvelut voisivat tulevaisuudessa tavoittaa aikaisempaa enemmän erityisesti haavoittuvaisessa asemassa olevia henkilöitä (HE 208/2022 vp, 142). Erityisen haavoittuvaisessa asemassa olevien maahan muuttaneiden henkilöiden tavoittamisen voidaan katsoa olevan epäilemättä hieno saavutus, mikäli tässä onnistutaan. Lakiuudistuksessa pyritään laajentamaan joidenkin kotoutumispalveluiden, kuten matalan kynnyksen neuvonnan, saatavuutta aikaisempaa laajemmalle kohderyhmälle maasaoloajasta tai syystä riippumatta (mt., 121). Moniheli ry (2022) nostaa vastaavasti kohderyhmän laajentamisen yhdeksi lakiuudistuksen mahdollisista positiivisista vaikutuksista. Moniheli Ry:n (mt.) lausunnossa korostetaan myös monikielisen yhteiskuntaorientaation hyötyjä maahan muuttaneille, ja erityisen positiivisena tässä nähdään se uudistus, että tietoa jaetaan sellaisella kielellä, jota ihmiset ymmärtävät.

”Lähes kaikissa lausunnoissa kyseenalaistettiin tavoite nopeuttaa ja tehostaa kotoutumista lyhentämällä kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoja kolmesta vuodesta kahteen vuoteen.” – HE 208/2022 vp, 163.

Kotoutumisajan lyhentäminen on yksi lakiuudistuksen keskeisistä muutoksista aikaisempaan kotoutumislakiin verrattuna. Kuten edellisessä luvussa mainittiin,

kotoutumisaikaa lyhennetään kolmesta vuodesta kahteen vuoteen, vaikkakin yksilöllisistä syistä kotoutumisaikaa voidaan yhä jatkossa pidentää. Kotoutumisajan lyhentäminen on hallituksen esityksen mukaan ollut myös yksi eniten asiantuntijoilta kritiikkiä saanut uudistus. Kritiikistä huolimatta lakiuudistuksessa kotoutumisajan lyhentäminen on päätetty toteuttaa. Espoon kaupunki (2022) kyseenalaistaa lausunnossaan kotoutumisajan lyhentämisen ja katsoo, että kotoutumisajan lyhentämisen kohdalla mahdollisten haittojen ja kotoutumisen onnistumista estävien vaikutusten seuraaminen on erittäin keskeistä. Moniheli Ry:n (2022) lausunnossa korostuu vastavasti huoli kotoutumisajan lyhentämisestä, ja lausunnossa huomautetaan, että vaikutukset kotoutumisen nopeuttamisesta kotoutumisaikaa lyhentämällä voivat olla jopa päinvastaiset, mikäli esimerkiksi tarvittaviin palveluihin pääsy kotoutumisajan päätyttyä ei ole sujuvaa. Pohjois-Savon ELY-keskus (2022) vaatii lausunnossaan tarkennusta siitä, kuinka tarkoituksenmukaisena kotoutumisajan lyhentämistä voidaan pitää, jos sen hyödyistä asiakkaille tai taloudelle ei ole riittävää näyttöä.

”AMKE näkee, että pyrkimyksessä lyhentää kotoutumisaikaa tulisi ottaa laajemmin huomioon yksilölliset tarpeet. Kielen oppimisessa on merkittäviä yksilöllisiä eroja. Yhtenä poikkeuksena mainitaan enimmäiskeston pidentämiseksi sairaus tai vamma. Vieraskielisten osalta oppimisvaikeuksien, esimerkiksi lukihäiriö on vaikeaa tunnistaa. Kotoutumiskoulutuksen suurimpia ongelmia ovat olleet sen saatavuus ja laatupoikkeamat.” - Ammat-tiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry (2022)

Hallitus on esityksessään kotoutumislain uudistamisesta tietoinen siitä, että koulutukseen pääsyn odotusajat ja kotoutumisajan lyhentäminen herättävät merkittävää huolta kotoutumisen asiantuntijoissa. Esityksessä todetaan, ettei yksilöiden kotoutumisen uskota realistisesti lyhenevän kolmesta vuodesta kahteen vuoteen pelkästään lyhentämällä laissa säädettyä kotoutumisaikaa, ja jatkossa asiakkaat tarvittaessa siirtyvät kotoutumispalveluiden jälkeen muihin palveluihin, joita palvelujärjestelmässä on tarjolla. (HE 208/2022 vp, 142–143, 163.) Kuten edellisissä luvuissa on mainittu, pyritään kotoutumisajan lyhentämisellä saavuttamaan tavoitetta kotoutumisen nopeuttamisesta ja tehostamisesta. Aineiston perusteella jää kuitenkin epäselväksi se, miten kotoutumisajan lyhentäminen lainsäädännössä tosiasiallisesti nopeuttaisi kotoutumisprosessia. Hallituksen esityksessä korostetaan kotoutumispalveluihin, erityisesti kielikoulutukseen, pääsyn oikea-aikaisuutta ja nopeuttamista, jonka kautta kotoutumista voitaisiin mahdollisesti nopeuttaa. Voidaan kuitenkin katsoa, ettei esityksessä kuitenkaan ole esitetty riittävästi perusteita kotoutumisajan lyhentämiselle kotoutumista nopeuttavana toimenpiteenä. Myös kotoutumisen asiantuntijat ovat kyseenalaistaneet tätä toimenpidettä laajasti lausunnoissaan.

” Esityksessä ehdotetaan myös kielitaidon päättötestauksen tuomista osaksi kotoutumiskoulutusta. Tämän ehdotetun myös kustannuksia tuottavan uudistuksen hyödyt jäävät epäselviksi, eikä kielikokeen arvosanalla voi mitata kotoutumista tai sen onnistumista. Kielikokeissa pitäisi huomioida mahdolliset oppimisvaikeudet ja erityistarpeet. Kielikokeiden standardisointi on vaikeata, sillä osallistujat tulevat hyvin eritaustoista ja sen takia

heidän oppimistaan ei voida arvioida samalla kokeella. Lisäksi Kotoutumiskoulutuksen ytimessä pitäisi olla kokonaisvaltainen kotoutuminen ja eteenpäin pääseminen. Kotoutumiskoulutus ei voi vain keskittyä työhön- ja kouluun pääsyyn, ja kielikoe ei mittaa edes tätä tavoitetta.” – Moniheli ry (2022)

Asiantuntijalausunnoissa kotoutumiskoulutukseen liittyviin säädöksiin on oltu pääosin tyytyväisiä, ja erityisesti työ- ja toimintakykyyn liittyvät kohdat ovat saaneet kannatusta asiantuntijoiden keskuudessa (HE 208/2022 vp, 164). Toisaalta asiantuntijat ovat myös kyseenalaistaneet joitakin koulutukseen ja kielitaidon edistämiseen liittyviä uudistuksia, kuten Moniheli ry (2022) kielitaidon päättötestauksia ja tämän toteuttamista. Kielitaidon edistämisen lisäksi koulutukseen liittyen huolta herättää koulutusasteen jääminen matalaksi, jolloin jatkuva oppiminen ja myös työllistyminen tulevaisuudessa ovat riskissä. Erityisesti pelkän peruskoulututkinnon suorittaneiden kohdalla tulevaisuuden työllisyysnäkyvät vaikuttavat epävakailta, sillä työpaikkojen koulutukseen liittyvän vaatimustason on tutkittu nousevan tulevaisuudessa, jolloin pelkällä peruskoulututkinnolla työllistyminen tulee hankaloitumaan. (AMKE ry 2022.) Metropolia (2022) toteaa lausunnossaan, että korkeakoulujen osuus kotoutumisessa tulisi huomioida lakiehdotuksessa laajemmin. Hallituksen esityksessä korkeakoulututkinto jää kotoutumiseen liittyen melko vähäiselle huomiolle. Hallituksen esityksessä käsitellään jossain määrin niitä haasteita, joita aikaisemman osaamisen tunnistamiseen liittyy, mutta esimerkiksi kotoutumisohjelmat vaikuttavat enemmän tähtäävän nopeaan työllistymiseen kuin korkeakoulutukseen. Lakiuudistuksessa säädetään, että korkeakouluopintoja voidaan tukea työttömyysetuudella omaehtoisena opiskeluna (HE 208/2022 vp, 221–222).

Hallituksen esityksen keskeiseksi tavoitteeksi tunnistettiin työllisyyden edistäminen. Työllistymisen nähdään olevan aikuisten kotoutumisen keskeinen tavoite. Työllistymistä pidetään erityisen tärkeänä siitä syystä, että Suomen huoltosuhdetta saataisiin parannettua. Huoltosuhteeseen katsotaan saavan myönteisiä vaikutuksia tehostamalla maahan muuttaneiden työllistymistä esimerkiksi nopeuttamalla koulutus- ja työllistymispolkuja. (HE 208/2022 vp, 127.) Espoon kaupungin (2022) lausunnossa maahan muuttaneiden työllistymisen todetaan olevan keskeisin julkistaloutta ja huoltosuhdetta edistävä tekijä, ja tästä syystä työllisyyden lisääminen nähdään vahvana intressinä niin valtion kuin kuntien tasolla. Vastaavasti myös Elinkeinoelämän keskusliitto (2022) toteaa lausunnossaan maahan muuttaneiden työllisyyden olevan Suomelle välttämätöntä, jotta nykyinen hyvinvointivaltiomalli voidaan säilyttää myös tulevaisuudessa.

Viitaten jo edellä mainittuun kotoutumisajan lyhenemiseen, hallituksen esityksessä (HE 208/2022 vp, 143) nähdään olevan myös mahdollisia hyötyjä työllisyydelle: ”Kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentäminen voi lisäksi lisätä kotoutumisohjelman tavoitteellisuutta. Yhä useampi kotoutuja-asiakas pyritään saamaan työllistymään nopeasti.” Työllistymisen edistämiseen tähtäävään tavoitteeseen

uskotaan pääsevän tavoittamalla laajemmin maahan muuttaneita sekä laatimalla työllistymiseen tähtääviä kotoutumissuunnitelmia (mt. 141). Espoon kaupunki (2022) kannattaa lausunnossaan työvoiman ulkopuolella olevien maahan muuttaneiden henkilöiden tavoittamisen edistämistä, ja näkee tällä olevan hyötyjä maahan muuttaneille. Vastaavasti myös AMKE ry (2022) näkee, että työllistymisen edistämällä voi olla hyötyä kotoutumiselle, mutta toisaalta lausunnossa korostetaan myös työllistymiseen liittyvien valmiuksien varmistamista.

Työllistymisen valmiuksilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi koulutusta, osaamista ja kielitaitoa, mutta työllistymiseen liittyvät valmiudet voivat toisaalta tarkoittaa myös työnantajapuoleen ja työelämään liittyviä asioita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2022) korostaa lausunnossaan erityisesti työperäisen hyväksikäytön ehkäisemistä, sillä työperäisen hyväksikäytön riskit ovat todellisia riskejä. Lausunnossaan Yhdenvertaisuusvaltuutettu (mt.) korostaa myös työn takia Suomeen muuttaneiden henkilöiden oikeutta kotoutumiseen ja kotoutumispalveluihin, sillä ei voida olettaa, että työpaikka tarkoittaisi automaattisesti sitä, ettei henkilöllä olisi tarvetta kotoutumista edistävillä palveluilla. Metropolian (2022) lausunnossa todetaan, ettei lakiuudistus riittävästi huomioi maahan muuttaneiden erilaisia taustoja ja tavoitteita koulutukseen ja työelämään liittyen. Huolta työllistymistavoitteessa herättää myös se, että kotoutumislain uudistuksen nähdään painottuvan liikaa työllistymiseen. Pelkän työllistymisen edistämisen ja kielitaidon kehittämisen lisäksi kotoutumispolitiikassa tulisi enemmän kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka yhteiskunnasta voidaan luoda vastaanottavampi paikka maahan muuttaneille henkilöille. (ETNO 2023.)

Kuten olosuhdepremissenä käsittelevässä luvussa todettiin, on maahan muuttaneiden kokemalla syrjinnällä vaikutuksia myös työelämässä. Yhteiset lapsemme ry (2022) painottaa lausunnossaan sitä, että rakenteellinen rasismi heikentää maahan muuttaneiden työllistymistä Suomessa. Hallituksen esityksessä nostetaan rakenteellisen syrjinnän kohteeksi erityisesti maahan muuttaneet naiset sekä sukupuolivähemmistöt. Kotoutumislailta tullaan hallituksen esityksen mukaan parantamaan sukupuolten välistä tasa-arvoa edistämällä erityisesti naisten kotoutumisen mahdollisuuksia sekä purkamalla eriarvoisia yhteiskunnan rakenteita. Esimerkkinä naisten kotoutumisen edistämisestä nostetaan esiin kielitaidon, tiedon saannin, hyvinvoinnin sekä työllisyyden parantaminen. (HE 208/2022 vp, 132–134.) Toisaalta hallituksen esityksessä (mt., 136) nostetaan myös esiin se seikka, että erityisesti nuoret maahan muuttaneet miehet kohtaavat Suomessa syrjintää ja myös väkivaltaa laajassa määrin. Syrjäytymisen ja syrjivien rakenteiden voidaan siis katsoa koskettavan maahan muuttaneita sukupuolesta riippumatta. Miessakit (2022) painottavat sukupuolierityisten kulttuurikysymysten tunnistamisen tärkeyttä ennakkuulojen vähentämisessä. Lisäksi Miessakit (2022) mainitsevat lausunnossaan sen, ettei erityisesti miehille suunnattuja kotoutumista edistäviä palveluja ole riittävästi tarjoilla ja jotta miesten kotoutumista

pystyttäisiin paremmin edistämään, tulisi tähän jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Lakiuudistuksen nähdään edistävän maahan muuttaneiden keskinäistä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa esimerkiksi ohjausta ja neuvontaa lisäämällä sekä maahan muuttaneiden laajemmalla tavoittamisella. Maahan muuttaneiden yhdenvertaisuutta suhteessa muuhun väestöön pyritään edistämään sillä, että kuntien tulee kotoutumisen suunnittelussa huomioida yhdenvertaisuuden sekä tasa-arvon edistäminen. Lisäksi viranomaisten tulisi toiminnallaan pyrkiä vähentämään rasismia ja syrjintää. (HE 208/2022 vp, 143, 146.) Oikeusministeriön etnisten suhteiden neuvottelukunnan ETNO:n (2023) lausunnossa painotetaan sitä, että kotoutumislain uudistuksessa tulisi selkeämmin ottaa kantaa siihen, kuinka hyviä väestösuhteita tullaan edistämään ja toisaalta myös velvoittaa esimerkiksi viranomaisia tässä tehtävässä.

Lapsivaikutusten arviointi nähdään aineistossa yleisesti hyvin tärkeänä asiana. Lapsiin ja perheisiin kohdistuvia seurauksia on Pelastakaa lapset Ry:n (2022) lausunnon mukaan huomioitu lakiuudistuksessa, mutta lasten tilanteiden vaikutuksien arvioinnissa on kuitenkin myös puutteita. Yksi erityinen lapsiperheisiin liittyvä uudistus lakiuudistuksessa on hoitovapaalla olevan velvoittaminen kotoutumistoimenpiteisiin osa-aikaisesti hoitovapaan aikana, jotta kotoutumisaikaa suostutaan myöhemmin hoitovapaan takia pidentämään. Mikäli vanhempi ei siis esimerkiksi pysty osallistumaan kotoutumistoimenpiteisiin hoitovapaalla, ei kotoutumisaikaa myöskään pidennetä hoitovapaan päätyttyä. Tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan kannustaa hoitovapaalla olevia kotoutumiskoulutukseen sekä tehostaa ja nopeuttaa hoitovapaalla olevien vanhempien kotoutumista. Hoitovapaalla oleville soveltuvien palveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat. (HE 208/2022 vp, 152.) Lähtökohtaisesti voidaan ajatella olevan hyvä asia, että myös hoitovapaalla olevilla on mahdollisuus perhetilanteen huomioon ottaen osallistua kotoutumiskoulutuksiin. Osallistumisen velvoittavuutta kotoutumisajan pidentämisen ehtona on kuitenkin pidetty asiantuntijalausunnoissa ongelmallisena (Vantaan ja Keravan hyvinvointialue 2023).

Erityisesti yhdenvertaisuusnäkökulmasta tarkasteltuna tilanne on ongelmallinen, sillä työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin osallistumista edellytetään vain maahan muuttaneilta kotoutumislain piirissä olevilta vanhemmilta. Ongelmallisena on pidetty myös lapsivaikutusten arvioinnin vähäisyyttä. (Vantaan ja Keravan hyvinvointialue 2023.) Lakiuudistuksen kohdalla herää kysymys myös siitä, pystytäänkö vanhemmille edes antamaan ymmärrettävästi tietoa siitä, että kotoutumistoimenpiteisiin olisi osallistuttava jo hoitovapaalla. Hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu vaihtoehtoisten toimintatapojen, kuten kertaluontoisen oikeuden kotoutumisaikaan, olevan ristiriidassa kotoutumisen nopeuttamisen ja tehostamisen tavoitteiden kanssa, joten lakiuudistus pitäytyy muutoksessa kritiikistä huolimatta (HE 208/2022 vp, 152). Vanhempien nopean työllistymisen tukemisella nähdään olevan positiivisia

vaikutuksia vanhempien voimavaroihin lasten tukemisessa talouskasvun sekä kieli- taidon kehittymisen myötä. Nopean työllistymisen on arvioitu lisäävän lasten osuutta varhaiskasvatuksessa aikaisemmassa vaiheessa, jolla puolestaan on tutkittu olevan esimerkiksi lasten kielitaitoa kehittäviä vaikutuksia. (Mt., 139.)

Lakiuudistuksen vaikutusten arvioinnissa mainitaan asiantuntijoiden näkemykset epäselvistä roolijaoista erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välillä (HE 208/2022 vp, 167). Espoon kaupunki (2022) kyseenalaistaa termiä kotoutumisen kokonaisvastuusta, joka uudistuksen mukaan on kunnilla. Myös hyvinvointialueiden rooli kotoutumisessa näyttäytyy Espoon kaupungin (mt.) mukaan epäselvänä. Toisaalta lausunnoissa herää huoli myös siitä, että saavatko kotoutuja-asiakkaat jatkossa tarpeelliset sosiaali- ja terveystalvet, nyt kun kunnat ja hyvinvointialueet on erotettu toisistaan omiksi toimijoiksi (Espoon kaupunki 2022; Helsingin kaupunki 2022). Hämeen ELY-keskuksen (2022) lausunnossa herää huoli mahdollisista päällekkäisistä rooleista ja toisaalta myös ELY-keskuksille osoitettuihin vastuihin liittyvien työkalujen puuttumisesta. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kunnat ovat toivoneet yhtenäisempiä ja konkreettisia ohjeistuksia ja mittareita, mutta toisaalta haasteita asettavat kuntien keskinäiset erot (HE 208/2022 vp, 170). Espoon kaupunki (2022) on huolissaan myös kuntien resursseista. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei kunnan resursseilla ole mahdollisuuksia tehdä uudistuvia palvelutarpeen arviointeja kaikille maahan muuttaneille, mutta toisaalta esityksessä myös todetaan, että kunnan tulee tästä huolimatta laatia arvioinnit kaikille niitä tarvitseville, eli aikaisempaa huomattavasti laajemmalle kohderyhmälle. Arviointien lisäksi kuntien tulee jatkossa tarjota ohjausta ja neuvontaa maahantulon kestosta tai syystä riippumatta. (HE 208/2022 vp, 140, 151.) Lakiuudistuksessa jää osittain epäselväksi se, millaiseen palvelutasoon kuntien resurssit tulevat riittämään ja kuinka kunnat tulevat tavoittamaan palvelutarpeen arviointeihin juuri niitä eniten tarvitsevia henkilöitä, sekä millaisia rajoituksia palvelutarpeen arviointien laatimiselle asetetaan, mikäli kuntien resurssit eivät pysty vastaamaan asiakasmääriin.

Asiantuntijalausunnat korostavat maahan muuttaneiden äänen ja kokemusten kuulemista lakiuudistuksesta tulevien vaikutusten arvioimisessa (Moniheli ry 2022; Yhteiset lapsemme ry 2022). Hallituksen esityksen voidaan katsoa sisältävän lakiuudistuksen mahdollisten seurausten ja vaihtoehtoisten toimintatapojen tarkastelua, mutta perustelut jäävät yhä paikoitellen melko epämääräisiksi. Esimerkiksi kotoutumisajan lyhentämisen perusteluissa ei ole nähdäkseen otettu riittävästi huomioon asiantuntijalausuntojen näkemyksiä kotoutumisajan lyhentämisen haitoista, eikä toisaalta esityksessä ole perusteltu riittävästi niitä tosiasiallisia hyötyjä, joita kotoutumisaikaa lyhentämällä voidaan saavuttaa.

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä kysyttiin seuraavaa: *millaisia premissejä kotoutumislain kokonaisuudistuksesta ja kotoutumiskäytännöstä voidaan tunnistaa?* Käsittelen tämän luvun alussa niitä premissejä, joita aineiston tulkinnassa nousi esiin. Olen laatinut aineistosta havaituista premisseistä taulukon (liite 2), joka auttaa premissien hahmottamista kokonaisuudessaan. Tunnistin aineistoa tulkitsemalla seuraavat olosuhdepremissit: työttömyys ja työllisyyden edistäminen, alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kehittämistarpeet, Suomen heikkenevä huoltosuhde, huono-osaisuus ja sen periytyminen, lasten kotoutuminen erityisesti koulutuksen näkökulmasta, maahan muuttaneiden terveydentilan ja muiden yksilöllisten olosuhteiden vaikutus kotoutumiseen, väestösuhteet ja syrjintä, etninen alueellinen eriytyminen sekä osallisuuden merkitys kotoutumisessa. Arvioin olosuhdepremissien olevan kattavasti ja neutraalilla tavalla kuvattuja, sekä perustuvan tutkimustietoon. Lakiuudistusta taustoittavissa olosuhteissa korostuvat työttömyystilastot sekä maahan muuttaneiden työllistymisen edistämisen merkitys. Asiantuntijalausunnoissa puolestaan nousi esiin huoli niiden maahan muuttaneiden ihmisten kotoutumisesta, joille kotoutumispalveluja ei kotoutumislain kokonaisuudistuksessa suunnata.

Tavoitepremissiksi aineiston tulkinnassa erottuivat työllisyyden ja työelämävalmiuksien edistäminen, vastuullinen työelämä, kotoutumisen edistäminen, vahvistaminen, tehostaminen ja nopeuttaminen, osaamisen hyödyntäminen ja edistäminen, kielitaidon parantaminen ja laadukkaiden kotoutumiskoulutusten järjestäminen, lasten ja perheiden kotoutumisen edistäminen, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, hyvien väestösuhteiden sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen, monialaisen yhteistyön edistäminen ja parantaminen sekä kotoutumispalveluiden tarjoaminen entistä laajemmalle kohderyhmälle. Tavoitteet pyrkivät tulkintani mukaan yleisesti edistämään maahanmuuttoa ja kotoutumiseen liittyviä olosuhteita. Tavoitepremissien osalta aineistossa korostuvat erityisesti työllisyyden ja kotoutumisen

tehostaminen sekä nopeuttaminen, ja näiden voidaan tulkita olevan lakiuudistuksen keskeisimmät tavoitteet.

Arvopremissien tunnistamisessa hyödynsin hallituksen esityksen lisäksi erityisesti täysistuntojen muistioita, sillä kotoutumispolitiikan taustalla olevien arvojen voidaan nähdä tulevan esiin vahvasti poliitikkojen puheessa. Analyysin perusteella tunnistamani arvopremissit ovat työn ja yritteliäisyyden arvostus, kansanmielisyys ja niin sanotun oman kansan edun ensisijaisuus, inhimillisyys, solidaarisuus, humanitaarisuus, tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yksilökeskeisyys, yksilön vapaus, vastuu sekä velvollisuudet, turvallisuus sekä vastuullisuus esimerkiksi yksilön, politiikan ja työelämän tasoilla. Kotoutumispolitiikan taustalla vaikuttavien arvopremissien pääteltiin olevan hyvin vaihtelevia ja eri eduskuntapuolueilla tunnistettiin olevan erilaisia arvoja. Hoyn ja McCarthyn (1994, 13) mukaan nykyaikainen kriittinen teoria korostaa poliittisten erojen tunnistamista ihmisten ajattelussa, ja nähdäkseni tämän ymmärtäminen on keskeistä myös kotoutumispolitiikan ja näiden tutkimustulosten ymmärtämisessä. Knappert ym. (2021) ovat tutkineet poliittisen oikeiston omaavan enemmän negatiivisia ennakkoluuloja maahan muuttaneita kohtaan, ja tutkielmani tulokset ovat linjassa Knappertin ym. esittämään havaintoon. Puoluetaustasta riippumatta kotoutumispolitiikan taustalla tunnistettiin yhtenä keskeisimpänä arvona työn ja yritteliäisyyden arvostus. Tämä arvo voidaan tunnistaa myös edellä mainituista olosuhde- ja tavoitepremissistä sekä seuraavaksi käsittelemistäni toimintapremisseistä sekä mahdollisista seurauksista. Yleisesti hallituksen esityksen taustalla vaikuttavien arvojen voidaan tulkita edistävän kotoutumislain uudistuksen tavoitteita, mutta toisaalta kotoutumispolitiikan taustalla voidaan tunnistaa myös sellaisia arvoja, jotka voivat jopa estää tavoitteiden toteutumista.

Aineistosta tulkitsemiani toimintapremissejä ovat monialaisen yhteistyön edistäminen, vastuunjako kotoutumisen edistämisestä, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma, perheiden ja alaikäisten kotoutumissuunnitelmat, kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kunnissa, maahan muuttaneiden palvelutarpeiden huomioiminen palveluiden suunnittelussa hyvinvointialueilla sekä lisäksi valtion vastuu kotoutumispolitiikasta, kotoutumisohjelmista sekä kuntien kotoutumispalveluiden yhdenvertaisuuden ja vaikuttavuuden seuraamisesta. Yleisesti toimenpiteiden voidaan tulkita edistävän lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita. Toisaalta erityisesti kotoutumisajan lyhentämisestä toimenpiteenä nopeuttaa kotoutumista on perusteltu heikosti. Lisäksi kielitaitoa ja työllisyyttä edistävien toimenpiteiden kuvaamisesta puuttuu konkreettisia toimia. Vastaavasti yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen liittyvissä tavoitteissa konkreettiset toimenpiteet ovat tulkintani mukaan jääneet vähäisiksi.

Lakiuudistuksen mahdollisiksi seurauksiksi tai vaikutuksiksi tulkitsin seuraavia asioita: aikaisempaa laajemman kohderyhmän tavoittaminen, kotoutumisajan

lyhentämisen hyödyttömyys kotoutumisen nopeuttamisessa, konkretian puute yhdenvertaisuutta edistävän ja syrjintää ehkäisevän toiminnan kohdalla, päällekkäinen työ eri toimijoiden välillä epäselvistä rooleista johtuen, kuntien resurssien riittämättömyys lakiuudistuksen toimeenpanemiseen, Suomen huoltosuhteen paraneminen maahan muuttaneiden työllistymistä parantamalla, SOTE-palveluihin pääsyn haasteet, yksilöllisiin elämäntilanteisiin sopivien palveluiden hyödyllisyys kotoutumisen edistämässä, eriarvoisuus hoitovapaalla olevien vanhempien keskuudessa, työllisyystavoitteiden- ja toimien ylikorostuminen lakiesityksessä muiden tavoitteiden ja toimien kustannuksella ja lopuksi lapsiperheiden taloustilanteen kehitys vanhempien työllistyessä sekä pienten lasten osuuden lisääntyminen samalla varhaiskasvatuksessa. Kuten jo mainitsin, ovat edellä listatut asiat mahdollisia seurauksia, sillä lakiuudistuksen tosiasiallisista positiivisista tai negatiivisista seurauksista ei voida vielä tässä vaiheessa varmistua. Mahdollisia vaikutuksia on arvioitu niin hallituksen esityksessä kuin myös asiantuntijalausunnoissa. Hallituksen esityksen ja asiantuntijalausuntojen esittämässä mahdollisissa vaikutuksissa nousi tulkinnasta esiin keskinäisiä eroavaisuuksia. Hallituksen esityksessä vaikutuksia on perusteltu paikoitellen suppeasti erityisesti kotoutumisajan lyhentämisen hyötyihin liittyen. Asiantuntijalausunnoissa kotoutumisajan lyhentämiseen liittyviä haitallisia vaikutuksia on puolestaan kuvattu kattavasti.

Toinen tutkimuskysymykseni tässä tutkielmassa kuului seuraavasti: *minkälaisia painotuksia ja periaatteita suomalaisessa kotoutumispolitiikassa on tunnistettavissa uusliberalismin ja työkansalaisuuden näkökulmasta?* Lähestyn tätä kysymystä edellä esitteliemiä lakiuudistuksen premissien sekä tutkielman teoreettis-käsitteellisen viitekehyksen kautta. Kriittiseen teoriaperinteeseen pohjautuen tutkimuksessa on keskeistä yhdistää empiriaa teoriaan yhteiskunnallisten ongelmien ja ilmiöiden esiin nostamiseksi (Särkelä 2020, 117). Jaottelen johtopäätöksiä viitekehyksen eri osa-alueiden ja käsitteiden avulla ja pohdin, millaisia mahdollisia yhteyksiä näillä on suomalaiseen kotoutumispolitiikkaan ja vielä tarkemmin ottaen kotoutumislain kokonaisuudistukseen. Aloitan ensin yksilökeskeisyydestä. Uusliberalismia käsittelevässä luvussa uusliberaalin ideologian todettiin olevan vahvasti yksilökeskeistä. Yksilökeskeisyyden havaittiin näyttävätyvän uusliberalistisessa ideologiassa esimerkiksi yksilön vapauden ja vastuun korostamisena ja toisaalta taas valtion roolin minimoimisena. (Husu & Kumppalainen 2019; Juhila 2006, 69–70.)

Yksilökeskeisyys tunnistettiin tässä tutkielmassa yhdeksi kotoutumispolitiikan taustalla vaikuttavista arvoista. Kotoutumispolitiikassa erityisesti oikeistopuolueet arvostavat tulkintani perusteella yksilön vastuiden ja velvollisuuksien korostamista. Aineistosta tekemäni tulkinnan mukaan erityisesti perussuomalaisen edustajat eivät ole halukkaita taloudellisesti panostamaan ihmisten kotoutumiseen ja hyvinvointivaltion rooli kotoutumisen edistämässä nähdään liian suurena. Myös näiden ajatusten

voidaan päätellä osaltaan liittyvän uusliberalistiseen yksilökeskeisyyteen, mutta toisaalta kyseessä voi olla myös viitekehyyksessä esiin nostettu Puurosen (2011, 208) havainto siitä, että maahanmuuttovastaisia tai rasistisia poliittisia agendoja voidaan politiikassa pyrkiä hienovaraisemmin tuomaan esiin osana talouspoliittista keskustelua.

Teoreettisesta viitekehyyksestä ilmeni, että myös hyvinvointivaltioiden nähdään nykyään enenevässä määrin vastaavan markkinatalousajattelua ja korostavan taloudellisia näkökulmia uusliberaaliin talouskäsitteeseen pohjautuen. Tähän liittyy myös New Public Management (NPM), jossa myös julkisen sektorin tärkeäksi tehtäväksi nähdään johtamisen muokkaaminen tehokkaammaksi, taloudellisemmaksi sekä tuloksellisemmaksi. Toisaalta vaikka hyvinvointivaltiota valjastettaisiinkin osaksi uusliberaalia ideologiaa, ei tätä lähtökohtaisesti nähdä hyvänä sijoituksena markkinatalousajattelussa. Sosiaali- ja terveyshuollossa NPM näyttäytyy myös esimerkiksi resurssien tehostamisena ja vaatimuksina asiakastyön tuloksellisuudesta. (Mänttärivander Kuip 2013, 5; Juhila 2006, 69–71.) Lakiuudistuksesta annetuissa lausunnoissa nousi huoli erityisesti kuntien resursseista toteuttaa lakiuudistuksen kunnille asetettuja vastuita. Lisäksi isommassa mittakaavassa voidaan päätellä, että lakiuudistus ylipäättään noudattaa pitkälti tätä tehostamisen ja tuloksellisuuden ideologiaa, sillä kuten on jo useasti tässä tutkielmassa mainittu, lakiuudistuksen keskeisimmät tavoitteet ja toiminta liittyvät nimenomaan työllisyyden ja kotoutumisen tehostamiseen ja nopeuttamiseen. Tuloksellisuus kotoutumispolitiikassa näyttäytyy tulkintani mukaan siinä, että maahan muuttaneita pyritään entistä enemmän ja nopeammin saamaan työmarkkinoille. Vastaavasti tuloksellisuutta painotetaan kotoutumiskoulutuksissa osaamisen testaamisena. Tuloksellisuuteen pyritään siis aikaisempaa tehokkaammin ja nopeammin, ja tätä varten toimenpiteeksi on laadittu kotoutumisajan lyhentäminen, jonka nähdään lakiuudistuksessa nopeuttavan kotoutumista. Kotoutumisajan lyhentämisen tosiasialliset hyödyt on kuitenkin kyseenalaistettu useissa asiantuntijalausunnoissa.

Uusliberaalissa ideologiassa korostuu myös vapaan valinnan mahdollisuus (ks. esim. Juhila 2006), ja myös tämä voidaan tunnistaa osaksi suomalaista kotoutumispolitiikkaa. Vapaata valintaa voidaan kotoutumispolitiikassa tutkimustulosten perusteella lähestyä kuitenkin eri näkökulmista. Vapaa valinta voi liittyä esimerkiksi lakiuudistuksen pyrkimykseen yksilöllisemmistä kotoutumissuunnitelmista ja palveluista, mutta toisaalta vapaa valinta voidaan liittää tulkinani mukaan myös erityisesti oikeistolaisen kotoutumispolitiikan taustalla esiintyvään oletukseen yksilöiden tasavertaisista mahdollisuuksista elämässä. Näkemys siitä, että kaikilla on mahdollisuus valita vapaasti oma polkunsu elämässä, istuu kovin huonosti pakkomuuton kontekstiin, johon myös kotoutumispolitiikka vahvasti keskittyy. Pakkomuutossa on nimensä mukaisesti kyse pakosta tapahtuvasta muutosta. Suomeen muuttaneiden henkilöiden lähtöolosuhteiden voidaan siis päätellä olevan hyvinkin erilaisia kuin esimerkiksi koko ikänsä Suomessa asuneilla henkilöillä.

Voidaan siis myös jo lähtökohtaisesti ajatella, ettei esimerkiksi pakolaisilla ole ollut tasavertaisia mahdollisuuksia elämänpolkunsa vapaaseen valintaan, sillä erinäiset syyt ovat johtaneet pakoon omasta kotimaasta. Lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen tosiasiaan, että kehittyneillä ja maailman mittakaavassa vaurastuneilla mailla, kuten Suomella, on politiikallaan mahdollista säädellä sitä, ketä ja kuinka paljon ylipäättään autetaan omien valtion rajojen ulko- tai sisäpuolella. Kuten aikaisemmin mainittiin, voidaan uusliberalistisessa ideologiassa myös avunannon pyrkimyksenä nähdä olevan oman hyödyn kasvattaminen, jolloin apua voidaan kohdentaa heille, keiden ajatellaan olevan Suomelle hyödyllisimpiä tulijoita (Kotilainen 2016). Tunnistin tällaista ajattelumaailmaa myös aineistosta, jossa työperäisen maahanmuuton merkitystä painotetaan, ja osalle työperäinen maahanmuutto näyttäytyy ainoana hyväksyttävä maahanmuuton muotona.

Oletus tasavertaisista mahdollisuuksista voidaan tulkintani perusteella nähdä kyseenalaisena ajatuksena kotoutumispolitiikan kontekstissa. Aineistossa olosuhdepremisseistä pystyi tulkitsemaan esimerkiksi työperäiseen syrjintään, kielitaidon puutteeseen sekä osaamisen tunnistamisen haasteisiin liittyviä tekijöitä, jotka asettavat maahan muuttaneet henkilöt epätasa-arvoiseen asemaan työmarkkinoilla. Lakiuudistuksessa kotoutumislain keskeiseksi tavoitteeksi pääteltiin kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen ja tehostaminen, ja tähän pyritään muun muassa edistämällä polkuja nopeaan työelämään siirtymiselle. Työelämän keskeiseksi edellytykseksi maahan muuttaneilla nostetaan erityisesti kielitaito, mutta ilman riittävää koulutusta Peltolan ja Metson (2008) mukaan maahan muuttaneet työllistyvät lähinnä matalapalkkaisille aloille. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että Suomessa koulutustaso on keskeinen työmarkkina-asemaa sekä tulotasa edistävä tekijä. Kuitenkin lakiuudistusta koskevissa asiantuntijalausunnoissa heräsi huoli, ettei lakiuudistuksessa maahan muuttaneiden koulutustason edistämiseksi aseteta riittävästi painoarvoa.

Venugopalin (2015, 166–167) mukaan uusliberalistinen järjestelmä vahvistaa eriarvoisuutta ihmisten välillä. Kriittinen teoria korostaa kapitalistisen maailmamme eriarvoisuuden tunnistamista ja tähän vaikuttamista (Suoranta & Ryyänen 2014, 65). Kuten edellä ilmenee, voidaan kotoutumispolitiikan kontekstissa tunnistaa eriarvoisuutta niin globaalilla kuin lokaalilla tasolla. Viitekehyksessä nousee esiin myös uusliberalismi ihmisoikeuksien sekä tasa-arvon kontekstissa. Uusliberalismia on muun muassa kritisoitu siitä, kuinka se pyrkii kasvattamaan taloutta ja markkinoiden vapautta tasa-arvon ja ihmisoikeuksien kustannuksella. (Venugopal 2015, 174.) Ylipäättään kapitalismissa tasa-arvon ei nähdä edistävän kapitalismin intressejä (Suoranta & Ryyänen 2014). Ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa käsitellään aineistossa melko runsaasti, mutta myös näitä asioita lähestytään kotoutumispolitiikassa erilaisista näkökulmista. Hallituksen esityksessä ihmisoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen nähdään tärkeänä, mutta toisaalta voidaan tulkita, että työllistymisen ja

kotoutumisen nopeuttamiselle ja tehostamiselle annetaan merkittävästi enemmän painoarvoa. En kuitenkaan väitä, että lakiuudistus pyrkisi esimerkiksi edistämään työllistymistä ihmisoikeuksien ja tasa-arvon kustannuksella. Päätelmäni mukaan lakiuudistus pyrkii lähtökohtaisesti kunnioittamaan ja edistämään myös ihmisoikeuksien toteutumista sekä tasa-arvoa. Tasa-arvokysymystä lähestytään lakiuudistuksessa erityisesti naisten aseman parantamisen osalta, mutta myös tässä keskeisenä tavoitteena on nimenomaan naisten nopeampi työllistyminen. Toisaalta aineistosta voidaan tehdä tulkinta, jonka mukaan kotoutumispolitiikan taustalla vaikuttavissa arvoissa inhimillisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo eivät ole yhtä tärkeitä kaikille puolueille.

Jo edellä mainittujen asioiden lisäksi uusliberaalin ihannekansalaisen keskeiseksi piirteeksi tunnistettiin teoreettisessa viitekehyksessä myös aktiivinen osallistuminen yhteisössä. Työnteon voidaan nähdä olevan yksi aktiivisuuden ja osallisuuden ilmentymä. Työtä tekemällä voidaan saavuttaa paitsi taloudellista myös sosiaalista pääomaa sekä arvostusta yhteiskunnassa. Viitekehyksessä arvostus nostettiin kansainvälisessä tutkimuksessa keskeiseksi työstä saatavaksi hyödyksi. (Husu & Kumpulainen 2019; Yijälä & Luoma 2018, 40–41; Matejskova 2013.) Myös Suomessa työnteon voidaan tulkita olevan yleisesti yhteisössä saatavaa arvostusta ja statusta lisäävä tekijä (ks. VNS 6/2021 vp, 13–14). Toisaalta on myös huomionarvoista, että joitakin töitä tunnutaan arvostavan toisia enemmän. Viitekehyksessä nostettiin esiin myös rodullinen uusliberalismi, jossa maahan muuttaneen nähdään olevan epäonnistunut kotoutuja, mikäli hän ei onnistu olemaan yhteiskunnasta riippumaton ja hyödyllinen yksilö (Lentin & Titley 2011, 178). Tällainen ajattelumaailma voidaan tunnistaa myös aineistosta esimerkiksi täysistuntojen muistioissa. Hallituksen esitys itsessään ei suoranaisesti täysin edusta tällaista rodullista uusliberaalia ideologiaa, mutta myös hallituksen esityksessä onnistuneen kotoutumisen mittarina pidetään yleisesti työllistymistä. Kotoutumislain kokonaisuudistuksesta voidaan siis tulkintani mukaan tunnistaa rodulliseen uusliberalismiin liittyviä ja myös tästä poikkeavia näkemyksiä.

Syrjiviä diskursseja ja retoriikkaa voidaan kehittää politiikassa myös ilman tiedostettuja poliittisia agendoja (Puuronen 2011, 209). Nähdäkseni tämä on kiinnostava näkökulma myös lakiuudistusta koskien. Hallituksen esityksen pyrkimyksenä tuskin on lisätä maahan muuttaneisiin liittyvää ongelmallista mielikuvaa, mutta toisaalta näin kuitenkin myös tapahtuu. Esityksessä on tulkintani mukaan pyritty tasapainottelemaan maahan muuttaneiden yksilöllisten tarpeiden ja toiveiden sekä toisaalta valtion, yhteiskunnan ja talouden tarpeiden ja toiveiden välillä. Osittain esityksessä onnistutaan tuomaan esiin inhimillistä suhtautumista maahan muuttaneisiin ja maahanmuuttoon ylipäätään, mutta toisaalta hallituksen esitys myös osaltaan rakentaa mielikuvaa maahan muuttaneista työllisyyspulan ja huoltosuhteen pelastajina. Hallituksen esityksen voidaan tulkitsemani mukaan ajatella pyrkivän lisäämään myötämielisempää suhtautumista maahan muuttaneisiin, mutta vastapainona tämän

painottaminen myös lisää rodullisen uusliberalismin (ks. Lentin & Titley 2011) näkemystä onnistuneista ja epäonnistuneista kotoutujista silloin, kun nopea ja tehokas työllistyminen nähdään keskeisimpänä onnistuneen kotoutumisen mittarina.

Nopea työllistyminen voidaan tulkintani mukaan tunnistaa aineistosta niin sanotun onnistuneen kotoutumisen keskeisimmäksi mittariksi ja toisaalta kotoutumispolitiikassa on tunnistettavissa myös työllistymisen esteet sekä haasteet, jotka yksilön oman elämäntilanteen lisäksi liittyvät myös yhteiskunnan rakenteisiin. Kotoutumispolitiikan mittarit, tavoitteet ja toimenpiteet eivät voi tulkitsemallaan mukaan keskittyä ainoastaan työllistymisen ympärille, vaan lisäksi poliittisten toimenpiteiden tulisi myös pyrkiä purkamaan niitä yhteiskunnallisia rakenteita, jotka estävät ja haastavat maahan muuttaneiden työllistymistä. Aineistosta on kuitenkin tulkittavissa, että kotoutumispolitiikassa työllistymisen tärkeimpänä motivaationa nähdään olevan usein ensisijaisesti yksilön oma halu ja motivaatio työllistyä. Keskittymällä liikaa yksilön ominaisuuksiin, voi katse kuitenkin siirtyä pois syrjivien yhteiskunnallisten rakenteiden tunnistamisesta ja purkamisesta (Matejskova 2013). Matejskova (mt., 968) toteaa, että kotoutumispolitiikkaa eteenpäin vievä poliittinen agenda perustuu maahan muuttaneista saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Aikaisemmissa kotoutumista ja kotoutumispolitiikkaa koskevissa tutkimuksissa on nostettu vastaavasti esiin kotoutumispolitiikka maahan muuttaneiden hallinnan välineenä (Lappalainen 2017, 334). Tällaisia näkemyksiä voidaan päätellä olevan suomalaisessa kotoutumispolitiikassa jo katsomalla lakiuudistuksen keskeisintä tavoitetta työllisyyden tehostamisesta ja nopeuttamisesta, jonka tarkoituksena on parantaa huoltosuhdetta ja talouskasvua.

Kriittiseen teoriaan sisältyy ajatus siitä, että yhteiskunnan epäkohdat syntyvät yhteiskunnasta itsestään (Särkeä 2020, 117). Hynie (2018, 267) on tutkinut lainsäädännön vaikuttavan merkittävästi maahan muuttaneiden kotoutumiseen. Voidaan päätellä, ettei ole sattumaa, että kotoutumispolitiikka muuttuu työpainotteisemmaksi ja tehostetummaksi. Muutoksen taustalla voidaan päätellä olevan poliittiset agendat, jotka näyttäytyvät nojaavan paljon uusliberalistiseen ideologiaan. Tässä luvussa on esitetty useita yhtymäkohtia suomalaisen kotoutumispolitiikan ja uusliberalismin sekä uusliberaalin ihannekansalaisuuden välillä. Uusliberalismi ja tästä johdettu ihannekansalaisuus näyttäytyvät kotoutumislain uudistuksessa niin olosuhteiden, tavoitteiden, arvojen, toiminnan kuin myös mahdollisten seurausten tasolla. Kotoutumispolitiikasta voidaan johtopäätöksenä tunnistaa seuraavia uusliberaaleja painotuksia: työllistymisen nopeuttaminen ja tehostaminen, markkinatalousajattelu, auttamiseen liittyvä hyötyajattelu, työllistyminen kotoutumispolitiikan keskeisimpänä mittarina, yksilön vastuiden ja velvollisuuksien korostaminen sekä vapaan valinnan ja tasavertaisten mahdollisuuksien painottaminen. Lisäksi aineistoa tulkitsemalla voidaan tunnistaa myös rodullinen uusliberalismi osana kotoutumispolitiikkaa erityisesti jaotellussa niin sanottuun hyödylliseen ja epähyödylliseen maahanmuuttoon.

9 POHDINTA

Tutkimusprosessin alkaessa lakiuudistus kotoutumislakia koskien oli vielä valmis-teilla eikä lakia ollut vielä hyväksytty eduskunnassa. Lakiehdotus hyväksyttiin edus-kunnassa tutkielmani loppuvaiheilla keväällä 2023. Nähdäkseni tällä ei ole varsinaisesti merkitystä tutkimuksen kulkuun, sillä pystyin hyödyntämään tutkielman aineis-tona jo olemassa olevaa dokumenttiaineistoa ennen lakiuudistuksen hyväksymistä, ja aineisto tarjosi kattavan kuvan kotoutumislain kokonaisuudistuksesta sekä mahdol-listi vastaamista tutkimuskysymyksiin. Tutkimustulosten kannalta lain hyväksymi-sen voidaan kuitenkin tulkita olevan merkittävää. Kotoutumislakia on yritetty uudis-taa jo aikaisemmin Sipilän hallituskaudella (2015–2019), mutta tällöin uudistus kaatui. Marinin hallituskaudella (2019–2023) lakiuudistus onnistuttiin viemään loppuun saakka, mutta toisaalta lakiuudistus sai esimerkiksi täysistuntojen muistioissa ja osassa asiantuntijalausuntoja kritiikkiä siitä, että laki säädettiin liian kiireellä. Kotou-tumislain uudistaminen oli yksi Marinin hallituskauden tavoitteista (HE 208/2022 vp), ja hallituskausi oli tulossa päätökseensä silloin, kun lakiesitys hyväksyttiin eduskun-nassa. On kiinnostava kysymys, olisiko lakiuudistuksesta muodostunut erilainen ja olisiko esimerkiksi asiantuntijalausuntojen esittämiä huolenaiheita huomioitu esityk-sessä nykyistä laajemmin, mikäli aikaa lain säätämiseen olisi ollut enemmän.

Näin lakiesityksen hyväksynnän jälkeen on nähdäkseni tärkeää, että tästä tut-kielmasta ja aikaisemmista tutkimuksista esiin nousevia havaintoja ja kritiikkiä kotou-tumisen työkeskeisyydestä ja tehostamisesta huomioitaisiin lain toimeenpanovai-heessa. Tulevassa kotoutumislaisissa erityisesti kunnille on jätetty paljon vastuuta ko-toutumisen edistämisestä, sen suunnittelemisesta ja seurannasta. On ensiarvoisen tär-keää, että kunnat, hyvinvointialueet ja valtio tunnistavat uusliberalistisen ideologian vaikutukset kotoutumispolitiikkaan ja maahan muuttaneiden työllistymisen nopeut-tamiseen sekä tehostamiseen. Työn on todettu tässä tutkielmassa olevan yksi keino kokea osallisuutta ja edistää kotoutumista, ja lisäksi työnteko voi mahdollistaa ihmi-selle myös taloudellista ja sosiaalista pääomaa. Työllistymisen on tutkittu olevan

useimmiten ihmisen hyvinvointia ja taloustilannetta edistävä asia (Yijälä & Luoma 2018, 40–41). Voidaan siis päätellä, että maahan muuttaneiden työllistymisen edistäminen ja työllistymistä estävien tekijöiden poistaminen ovat lähtökohtaisesti hyviä tavoitteita. Ongelmalliseksi tavoitteet muuttuvat siinä vaiheessa, jos maahan muuttaneet nähdään ensisijaisesti työntekijöinä ja hyödykkeinä, tai Marxin sanoin työtavarana (Suoranta & Ryytänen 2014, 299).

Työllistymisen edistämässä ja nopeuttamisessa tulisikin pyrkiä ennen kaikkea saavuttamaan sellainen tasapaino, jossa myös muita hallituksen esityksessä sekä aikaisemmissa tutkimuksissa (ks. esim. Hynie 2018; Knappert 2021; Alisaari ym. 2022) tunnistettuja kotoutumista edistäviä tekijöitä, kuten hyvinvointia, terveyttä, perhettä sekä kuuluvuuden tunnetta, voidaan huomioida yhtäläisesti. Lisäksi yhteiskunnan rakenteisiin liittyvät työllistymisen esteet, kuten myös lakiuudistuksessa esiin nostetut rasismi ja syrjintä, tulisi purkaa ennen kuin työllistymistä käytetään mittaamaan onnistunutta kotoutumista. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että tutkimushypoteesi, eli uusliberaalin ihannekansalaisuuden ja uusliberalismin ylikorostuminen kotoutumispolitiikassa, pitää paikkansa. Kotoutumispolitiikasta voidaan tulkintani mukaan tunnistaa myös uusliberalismia ja markkinatalousajattelua vastustavia arvoja ja näkökulmia, mutta loppujen lopuksi eduskunta on kuitenkin päättänyt hyväksymään kotoutumisen edistämistä koskevan lain, jonka tärkein tavoite on nopeuttaa ja tehostaa maahan muuttaneiden työllistymistä.

Lakiuudistus sai osakseen asiantuntijoilta kritiikkiä konkreettisten toimien puutteesta ja tunnistan tämän myös itse maahan muuttaneiden parissa työskentelevänä sosiaalityöntekijänä. Vaikka lakiuudistuksen valmisteluissa on hyödynnetty asiantuntijalausuntoja sekä tutkittua tietoa, jää lakiuudistus tulkintani mukaan monilta osin vielä hyvin kauas niin käytännön kotoutumista tukevasta työstä kuin myös asiakkaiden todellisista elämäntilanteista. Väitän, että esimerkiksi eduskunnassa ne henkilöt, joilla on käytännön kokemusta esimerkiksi erityisen haavoittuvaisessa asemassa olevien parissa työskentelystä, ovat hyvin aliedustettuina. Toisaalta myös maahan muuttaneet ovat politiikassa niin päättäjien kuin äänestäjien tasolla aliedustettuja (ks. esim. Kuusio ym. 2020, 69). Yle (2023b) uutisoi, että keväällä 2023 eduskuntaan valituista kansanedustajista vain yksi puhuu äidinkielenään jotain muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia.

Politiikka-analyysi on sosiaalityölle melko vieras menetelmä, mutta kuten olen jo todennut, sitä tulisi hyödyntää enemmän myös sosiaalityön tutkimuksessa. Sosiaalityö kietoutuu vahvasti erilaisiin lakeihin ja käytäntöihin sekä poliittisiin ideologioihin, jotka määrittävät pitkälti sosiaalityötä sekä asiakkaiden oikeuksia, velvollisuuksia ja mahdollisuuksia arjessaan. Sosiaalityön sekä sosiaalityön tutkimuksen tulee pyrkiä vaikuttamaan yhteiskunnan rakenteisiin siten, että myös haavoittuvaisessa asemassa olevien ihmisten ääni ja kokemukset tulevat kuuluviin.

Syrjinnänvastaisuuden voidaan nähdä olevan yksi sosiaalityön keskeisistä arvoista, ja olen myös tässä tutkielmassa pyrkinyt ylläpitämään tätä arvoa kaikissa tutkimusprosessin vaiheissa. Pyrin tällä tutkimuksella myös haastamaan sosiaalityön tutkijoita kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota lainsäädäntöön ja sen vaikutuksiin asiakkaan arkea ja elämää sekä myös sosiaalityötä määrittävänä tekijänä. Tällä tutkielmalla voidaan todeta olevan yhteyksiä myös rakenteelliseen sosiaalityöhön. Kuten jo totesin, lainsäätäjät harvemmin omaavat käytännön kokemusta esimerkiksi sosiaalityöstä tai asiakkaiden arjesta. Lisäksi lainsäätäjät harvemmin todistavat työssään sääntämiensä lakien aiheuttamia vaikutuksia asiakkaan arjessa ja kokemuksissa. Nähdäkseni sosiaalityön politiikkatutkimus voi olla yksi keino tuoda rakenteellisen sosiaalityön hengessä poliittisiin käytäntöihin vaikuttavaa viestintää käytännön tilanteista, joissa kuuluvat niin asiakkaiden kokemukset kuin myös yhteiskunnalliset epäkohdat. Sosiaalityöntekijöillä ja sosiaalityön tutkijoilla on hyvät edellytykset havaita ja tuoda esiin yhteiskunnallisia epäkohtia, joita he esimerkiksi työssään tai tutkimuksen kentällä kohtaavat.

Olen yhdistänyt tutkielmassani politiikka-analyysia poliittiseen diskurssianalyysiin sekä poliittisesta diskurssianalyysistä johdettuun valmiiseen analyysikehiköön. Poliitiikka-analyysi itsessään osoittautui toimivaksi menetelmäksi tässä tutkimuksessa, jossa tarkoituksena on ollut tutkia suomalaista kotoutumispolitiikkaa hyödyntämällä aineistona lainvalmisteluasiakirjoja. Etenin politiikka-analyysissa asettamalla ensin tutkielmalleni tutkimushypoteesin. Koin tämän hyvänä menettelynä esimerkiksi tutkimuskysymysten ja -asetelman muotoilemiselle. Tutkimushypoteesin ja tutkimusongelman määrittely on tyypillinen tapa lähestyä politiikka-analyysia (Weimer & Vining 2017, 342). Myös käyttämäni aineisto ja menetelmät soveltuivat nähdäkseni hyvin politiikka-analyysiin. Poliitiikka-analyysin joustavuus ja sovellettavuus menetelmänä (ks. Häikiö & Leino 2014) mahdollisti politiikka-analyysin yhdistämisen poliittiseen diskurssianalyysiin. Poliittinen diskurssianalyysi ja tästä johdettu analyysikehikko osoittautuivat vastaavasti toimiviksi menetelmiksi laajan poliittisen dokumenttiaineiston käsittelyssä. Valmis kehys analyysissa auttoi merkittävästi myös tutkimustuloksia koskevan luvun rakentamisesta. Nähdäkseni tutkimustuloksia käsittelevä luku esittelee selkeästi ja johdonmukaisesti suuresta aineistosta esiin nousseita tuloksia. Kehyksen käyttäminen osoittautui näin ollen tässä tutkimuksessa varsin toimivaksi. Teoreettinen viitekehys puolestaan toi kiinnostavia näkökulmia suomalaiseen kotoutumispolitiikkaan ja tähän liittyvän poliittisen ongelman esiin tuomiseen.

Tutkimusprosessissa haasteeksi nousi tutkimusasetelman rajausta, sillä suomalainen kotoutumispolitiikka on aiheena laaja ja toisaalta kotoutumislain kokonaisuudistuksesta on saatavilla myös julkisesti niin paljon dokumenttiaineistoa, ettei tätä kaikkea ole mahdollista hyödyntää pro gradun tasoisessa tutkielmassa. Tarkempi rajausta tutkimusaiheeseen olisi voinut mahdollistaa syvällisempää tarkastelua lakiuudistusta

koskien. Aihetta olisi voinut rajata koskemaan esimerkiksi vain kotoutumispolitiikan taustalla vaikuttavia arvoja tai lakiuudistuksen tavoitteita ja toimintaa. Toisaalta tutkielmassa käyttämäni analyysikehikko ja raja-alue mahdollisesti laajemman ja kattavamman kuvan muodostamisen suomalaisesta kotoutumispolitiikasta ja kotoutumislain kokonaisuudistuksesta. Pohdin erityisesti tutkimusprosessin alussa sitä, olisiko haastattelu menetelmänä voinut tuoda lisäarvoa tälle tutkimukselle. Haastattelu on valmiin aineiston lisäksi toinen yleisesti käytetty aineistonkeruumenetelmä politiikka-analyysissa. Mikäli tutkimus keskittyisi enemmän vain arvojen ja asenteiden tarkastelemiseen, voisi haastattelututkimus olla kiinnostava ja lisäarvoa tuova menetelmä. Tämän tutkielman tavoitteiden saavuttamiseksi haastattelut eivät olisi kuitenkaan tuoneet merkittävää lisäarvoa, sillä aineisto on jo sellaisenaan laaja ja kattava sekä sisältää paljon erilaisia ja toisiaan haastavia näkökulmia kotoutumispolitiikkaan ja lakiuudistukseen liittyen. Käyttämäni dokumenttiaineisto vastasi myös esittämiini tutkimuskysymyksiin.

Havaitsin tutkimusprosessin aikana useita kiinnostavia kysymyksiä, joihin kotoutumispolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa voisi jatkossa syventyä tarkemmin. Näihin kysymyksiin syventyminen ei ollut mahdollista tässä tutkielmassani tutkielman rajauksen takia. Erityisen kiinnostava ja myös tärkeä tutkittava aihe olisi uusliberalismin ja rasismien, eli niin kutsutun rodullisen uusliberalismin (ks. Lentin & Titley 2011), tutkiminen tarkemmin kotoutumisen näkökulmasta. Toisaalta tässä tutkielmassa ei vielä pystytty tutkimaan myöskään niitä tosiasiallisia seurauksia, joita lakiuudistukseen liittyy, joten tämä olisi luonteva jatkotutkimusaihe tälle tutkielmalle. Tosiasiallisia seurauksia voisi tutkia esimerkiksi kotoutumista tukevien palvelujen tai asiakkaiden näkökulmasta. Kiinnostavaa on myös se, millä tavoin kunnat lähtevät toimeenpanemaan kunnille annettua kokonaisvastuuta kotouttamisesta ja millaisia esimerkiksi syrjintää vastustavia toimenpiteitä kunnat kehittävät kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi.

LÄHTEET

- Alisaari, Jenni, Kaukko, Mervi & Heikkola, Leena Maria (2022) Kotoutuminen, kuulumuus, kielitaito ja kaverit –Opetushenkilöstön huolenilmauksia maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osaamisestaja mahdollisuuksista. *Kasvatus & Aika*, 16(2), 26–46. <https://doi.org/10.33350/ka.103434>
- Arcand, Sebastien, Facal, Joseph & Armony, Victor (2021) Understanding the Integration Process Through the Concept of Trust: A Case Study of Latin American Professionals in Québec. *Journal of international migration and integration*, 22(2), 749–767. <https://doi.org/10.1007/s12134-020-00765-2>
- Best, Steven & Kellner, Douglas (1991) *Postmodern Theory - Critical Interrogations*. Lontoo: Palgrave. https://doi.org/10.1007/978-1-349-21718-2_8
- Colebatch, Hal (2005) Policy analysis, policy practice and political science. *Australian Journal of Public Administration*, 64(3), 14–23. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00448.x>
- Dunn, William N. (1994) *Public Policy Analysis – An introduction* (2. painos). New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Eduskunta (2019) Kotoutumislain uudistaminen. Haettu 12.12.2022 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/kotoutumislain-uudistaminen.aspx
- Eduskunta (i.a.) Lakien säätäminen eduskunnassa. Haettu 8.1.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/la kiensaataminen/Sivut/default.aspx
- Eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000. Haettu 13.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040>
- Eräsaari, Leena (2014) Sosiaalityö markkinoilla. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.), *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus* (s. 125–140). Tampere: Vastapaino.
- Fairclough, Isabela & Fairclough, Norman (2012) *Political discourse analysis*. Lontoo: Routledge.
- Guba, Egon & Lincoln, Yvonna S. (1994) Competing paradigms in qualitative research. Teoksessa Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (toim.), *Handbook of qualitative research* (s. 105–117). Los Angeles: Sage Publications.
- Haatainen, Tuula (2022) Kotoutumislain uudistus nopeuttaa kotoutumista ja vahvistaa osallisuutta – Tiedotustilaisuus kotoutumislain kokonaisuudistuksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Haettu 15.1.2023 osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/104583605/TMI_Kotouttamislain+kokonaisuudistus_07102022.pdf/68f02a05-75de-a622-de4e18707e8ce8f5/TMI_Kotouttamislain+kokonaisuudistus_07102022.pdf?t=1665122858100
- Haavikko, Ansa & Bremer, Lena (2009) *Ulkoisesti erilaisia, sisäisesti samanlaisia. Opas mielenterveystyöhön yli kulttuurirajojen*. Suomen mielenterveysseura. Helsinki: SMS-Tuotanto Oy.

- Hakala, Juha T. (2018) Toimivan tutkimusmenetelmän löytäminen. Teoksessa Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1, Metodien valinta ja aineistonkeruu* (s. 14–26). Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Halttunen, Tiina & Halttunen, Veikko (2020) Poliittisten suunnitelmien laadun kehittäminen argumenttien systemaattisen arvioinnin avulla. *Tiedepolitiikka*, 45(1), 7–20.
- HE 84/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- HE 208/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Hoy, David & McCarthy, Thomas (1994) *Critical Theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publisher Inc.
- Husu, Hanna-Mari & Kumpulainen, Kaisu (2019) Yksilöstä yhteisöön: Uusliberalistinen ihanne-kansalainen maaseutu-poliittisissa ohjelmissa. *Politiikasta*. Haettu 12.12.2022 osoitteesta <https://politiikasta.fi/yksilosta-yhteisoon-uusliberalistinen-ihannekansalainenmaaseutupoliittisissa-ohjelmissa/>
- Hynie, Michaela (2018) Refugee Integration: Research and Policy. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 24(3), 265–276. doi:10.1037/pac0000326
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena (2014) Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.), *Tulkinnan mahti - Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s. 9–30). Tampere: Tampere University Press.
- Iivarinen, Mirva-Leea (2019) Aktiivista kotoutumista - Kotoutumisen kehykset poliittisessa keskustelussa vaalikaudella 2015 – 2018 [pro-gradu]. Turun yliopisto. Haettu 8.1.2023 osoitteesta https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/148820/Iivarinen_Mirva-Leea_opinnayte.pdf?sequence=1
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2016) *Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 17(4), 296–312.
- Juhila, Kirsi (2006) *Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2008) Yhteisvastuusta julkisen vastuun prioriteetteihin. Teoksessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta (toim.), *Sosiaalialan normatiivinen perusta* (s. 147–182). Helsinki: Palmenia.
- Knappert, Lena J., Van Dijk, Hans, Yuan, Shuai, Van Prooijen, Jan-Willem, Engel, Yuval & Krouwel, André (2021) Personal Contact with Refugees is Key to Welcoming Them: An Analysis of Politicians' and Citizens' Attitudes Towards Refugee Integration. *Political psychology*, 42(3), 423–442. <https://doi.org/10.1111/pops.12705>
- Koskiahho, Briitta (2015) Luokkayhteiskunta väijyy oven takana? *Alusta! Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu*. Haettu 25.4.2023

- osoitteesta <https://www.tuni.fi/alustalehti/2015/11/03/luokkayhteiskunta-vaijyy-oven-takana/>
- Koskiahö-Cronström, Briitta (2022) Uusliberalismin muuttama yliopistoinstituutio – entä sitten? *Alusta! Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu*. Haettu 25.4.2023 osoitteesta <https://www.tuni.fi/alustalehti/2022/05/27/uusliberalismin-muuttama-yliopistoinstituutio-enta-sitten/>
- Koskimies, Laura & Kettunen, Pekka (2022) Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:12.
- Kotilainen, Noora (2016) Uusliberalistista auttamista. *Politiikasta*. Haettu 14.4.2023 osoitteesta <https://politiikasta.fi/uusliberalistista-auttamista/>
- Kotoutuminen.fi (2021) Kotoutumislain uudistus. Haettu 30.9.2022 osoitteesta: <https://kotoutuminen.fi/kotoutumislain-uudistus>
- Kulmala, Meri-Tuuli (2019) *Maahanmuutto ja kotoutuminen eduskunnan keskustelussa [pro-gradu]*. Helsingin yliopisto. Haettu 10.1.2023 osoitteesta https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/311106/Kulmala_MeriTuuli_Pro_gradu_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.
- Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta 936/2022.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Lappalainen, Pertti (2017) Kotouttamispolitiikka 2010-luvulla: osallisuusidealeja ja mikroherruutta. *Janus*, 25(4), 334–341.
- Lentin, Alana & Titley, Gavan (2011) *The Crises of Multiculturalism : Racism in a Neoliberal Age*. Lontoo: Zed Books.
- Matejskova, Tatiana (2013) "But One Needs to Work!": Neoliberal Citizenship, Work-Based Immigrant Integration, and Post-Socialist Subjectivities in Berlin-Marzahn. *Antipode*, 45(4), 984–1004. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2012.01050.x>
- Metsämuuronen, Jari (2011) *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä: e-kirja opiskelijalaitos*. Helsinki: International Methelp, Booky.fi.
- Mitchell, Dean (2014) Rethinking neoliberalism. *Journal of Sociology*, 50(2), 150–163. DOI: 10.1177/1440783312442256
- Mäkinen, Katariina (2013) Rajoja ja säröjä: Talous maahanmuuttovastaisessa keskustelussa. *Poliittinen talous*, 1(1), 9–34. <https://doi.org/10.51810/pt.96156>
- Mäkinen, Katja (2016) Osallistuminen lähentämisen ja yhteisönrakentamisen väylänä EU:n kansalaisuuspolitiikassa. Teoksessa Marko Nousiainen & Kari Kulovaara (toim.), *Hallinnan ja osallistamisen politiikat* (s. 97–124). Jyväskylä: SoPhi.
- Mänttari-van der Kuip, Maija (2013) Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? *Yhteiskuntapolitiikka* 78(1), 5–19.
- Niemi, Petteri (2020) Tunnustussuhdeteoria sosiaalityössä. Teoksessa Onni Hirvonen (toim.), *Tunnustuksen filosofia ja politiikka – Hegelistä nykypäivään* (s. 271–287). Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Niemelä, Pauli (2010) Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjako. *Janus*, 18(1), 61–69.

- Nikula, Heidi (13.12.2022) Työkeskeisestä kotouttamispolitiikasta kohti osallisuuslähtöistä näkökulmaa. Suomen pakolaisapu. Haettu 28.12.2022 osoitteesta <https://pakolaisapu.fi/2022/12/13/tyokeskeisesta-kotouttamispolitiikasta-kohti-osallisuuslahtoista-nakokulmaa/>
- Nikunen, Kaarina (2018) Badolato–Kauhava: maantieteellisen mielikuvituksen merkitys pakolaispolitiikassa. Teoksessa Mari Maasilta & Kaarina Nikunen (toim.), *Pakolaisuus, tunteet ja media* (s. 21–47). Tampere: Vastapaino.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo (2014) Transformation of Participation Policies and Social Citizenship in Finnish Welfare Governance teoksessa Participation, Marginalisation and Welfare Services - Concepts, Politics and practices Across European Countries. Teoksessa Aila-Leena. Matthies & Lars Uggerhøj (toim.), *Participation, Marginalization and Welfare Services : Concepts, Politics and Practices Across European Countries* (s. 95–111). Lontoo: Routledge.
- Oikeusministeriö (i.a.) Lainvalmistelun prosessiopas. Haettu 9.1.2023 osoitteesta <http://lainvalmistelu.finlex.fi/?print>
- Peltola, Ulla & Metso, Laura (2008) Maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 79/2008. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Phillips, Deborah (2010) Minority ethnic segregation, integration and citizenship: A European perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(2), 209–225. doi:10.1080/13691830903387337
- Puuronen, Vesa (2011) *Rasistinen Suomi*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pynnönen, Anu (2013) *Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Pöyhönen, Sari, Tarnanen, Mirja, Vehviläinen, Eeva-Maija, Virtanen, Aija, & Pihlaja, Lenita (2010) *Osallisena Suomessa: Kehittämissuunnitelma maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi*. Jyväskylän yliopisto, soveltavan kielentutkimuksen keskus: Suomen kulttuurirahasto.
- Raivio, Helka & Nykänen, Nina (2014) Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä - yhdenvertaisuutta vai aktivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämässä. THL. Haettu 12.1.2023 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126356/URN_ISBN_978-952-302-171-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ronkainen, Suvi, Asko Suikkanen & Marika Kunnari (2014) Tieteellinen tieto ja tutkimuksen kansallinen tehtävä. Teoksessa Reetta Muhonen & Hanna-Mari Puuska (toim.) *Tutkimuksen kansallinen tehtävä* (s. 87–118). Tampere: Vastapaino.
- Saukkonen, Pasi (2013) *Erilaisuuksien Suomi: Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sihto, Marita (2015) Policy-analyttistä lähestymistapaa tarvitaan terveystieteiden tutkimuksessa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*, 52(4), 334–346.
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Suoranta, Juha & Ryytänen, Sanna (2014) *Taisteleva tutkimus*. Helsinki: Into Kustannus Oy.

- Särkelä, Arvi (2020) Tunnustuksen patologiat. Teoksessa Onni Hirvonen (toim.), *Tunnustuksen filosofia ja politiikka – Hegelistä nykypäivään* (s. 115–134). Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Talentia (2022) *Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet* (5. painos). Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia Ry. Haettu 21.1.2023 osoitteesta <https://talentia.lukusali.fi/#/reader/a6cd4fa0-38d8-11ed-90c9-00155d64030a>
- THL (2022) Kotoutuminen. Haettu 11.12.2022 osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/kotoutuminen-ja-osallisuus/kotoutuminen>
- Toikko, Timo (2014) Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.), *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus* (s. 161–178). Tampere: Vastapaino.
- Turtiainen, Kati, Kokkonen, Tuomo & Viitasalo, Katri (2018) Aktiivisen kansalaisuuden mahdollisuudet kotouttamistyön ulkoisten ehtojen ja maahanmuuttajien tarpeiden ristipaineissa. *Janus* 26(4), 343–360. <https://doi.org/10.30668/janus.76453>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022a) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta. Haettu 6.1.2023 osoitteesta <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM075:00/2021>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022b) Uusi laki kotoutumisen edistämisestä nopeuttaisi maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä – lausuntokierros alkaa. Haettu 30.9.2022 osoitteesta <https://tem.fi/-/uusi-laki-kotoutumisen-edistamisesta-nopeuttaisi-maahanmuuttajien-kotoutumista-ja-tyollistymista-lausuntokierros-alkaa>
- Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.
- Venugopal, Rajesh (2015) Neoliberalism as concept. *Economy and Society* 44(2), 165–187 <http://dx.doi.org/10.1080/03085147.2015.1013356>
- Vuori, Jaana (2015) Kotoutuminen arjen kansalaisuuden rakentamisena. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(4), 395–404.
- Weimer, David Leo & Vining, Aidan R. (2017) *Policy analysis: Concepts and practice* (6. painos). New York: Routledge.
- Yijälä, Anu & Luoma, Tiina (2018) "En halua istua veronmaksajan harteilla, haluan olla veronmaksaja itse": Haastattelututkimus maahanmuuttajien työmarkkinapoluista ja työnteon merkityksestä heidän hyvinvoinnilleen. Tutkimuksia 2018:2. Helsingin Kaupunginkanslia.
- Yle (7.3.2023a) Vaalit. Missä ehdokkaasi seisoo? Haettu 2.5.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20021249>
- Yle (3.4.2023b) 200 vasta valittua kansan palvelijaa – katso, mitä tilastot heistä paljastavat. Haettu 26.4.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20025223>

LIITTEET

LIITE 1: AINEISTO

Asiakirjan nimi	Tekijä	Ajankohta
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)	Hallitus	2022
Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp)	Valtioneuvosto	2021
Lakialoite (LA 20/2019 vp)	Perussuomalaisten kansanedustaja Ville Tavio	2019
Toimenpidealoite (TPA 76/2022 vp)	Vihreiden kansanedustaja Inka Hopsu	2022
Valiokunnan mietintö (HaVM 45/2022 vp— HE 208/2022 vp)	Hallintovaliokunta	3.2.2023
Valiokunnan mietinnön (HaVM 45/2022 vp) liitteenä oleva vastalause lakiuudistuksesta	Mari Rantanen ps., Jenna Simula ps., Mari-Leena Talvitie kok., Heikki Vestman kok. & Ben Zyskowicz kok.	22.2.2023
Täysistunnon muistio (PTK 179/2022 vp)	Yhteensä 13 puheenvuoroa (8 ps, 2 kd., 1 kesk., 1 kok. & 1 vihr.)	2.3.2023
Täysistunnon muistio (PTK 176/2022 vp)	Yhteensä 33 puheenvuoroa (22 ps, 3 vas., 2 kok., 2 sdp, 2 vihr., 1 kd. & 1. kesk.)	27.2.2023
Täysistunnon muistio (PTK 108/2022 vp)	Yhteensä 15 puheenvuoroa (6 ps, 4 sdp, 2 kesk., 1 kok., 1 kd. & 1 vihr.)	12.10.2022

Lausunnonantaja	Ajankohta
Metropolia	10.06.2022
Eduskunnan oikeusasiamies	10.06.2022
Miessakit	10.06.2022
Yhdenvertaisuusvaltuutettu	10.06.2022
Silta-Valmennusyhdistys ry	10.06.2022
Työttömien keskusjärjestö ry	10.06.2022
Moniheli ry	10.06.2022
Pelastakaa lapset ry	10.06.2022
Turun yliopisto	10.06.2022
Helsingin kaupunki	10.06.2022
Pohjois-Savon Ely-keskus	10.06.2022
Espoon kaupunki	10.06.2022
Yhteiset Lapsemme ry	10.06.2022
Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry	10.06.2022
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	10.06.2022
Hämeen Ely-keskus	10.06.2022
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	07.02.2023
Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO, Oikeusministeriö	08.02.2023

LIITE 2: TUTKIMUSTULOKSET KOOTTUNA TAULUKKON

Olosuhdepremissit	Tavoitepremissit	Arvopremissit	Toimintapremissit	Seuraukset
Työttömyys ja työllisyyden edistäminen	Työelämävalmiuksien edistäminen. Vastuullinen työelämä.	Työn ja yritteliäisyyden arvostus	Monialainen yhteistyö erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välillä	Tavoitetaan aikaisempaa laajempi kohderyhmä ja erityisesti haavoittuvaisessa asemassa olevia
Alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kehittämistarpeet	Kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen, vahvistaminen, tehostaminen ja nopeuttaminen	Kansanmielisyys ja niin sanotun oman kansan edun ensisijaisuus	Vastuunjako kotoutumisen edistämisestä kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion välillä (päävastuu kunnilla).	Kotoutumisajan lyhentämisen tosiasialliset hyödyt kotoutumista nopeuttavana toimenpiteenä ovat kyseenalaisia
Suomen heikenevä huoltosuhte	Osaamisen hyödyntäminen ja edistäminen	Inhimillisyys, solidaarisuus ja humanitäarisuus	Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma. Perheiden ja alaikäisten kotoutumissuunnitelmat.	Yhdenvertaisuutta edistäviä ja syrjintää ehkäiseviä toimia ei ole kuvattu lakiuudistuksessa riittävän konkreettisesti
Huono-osaisuus ja sen periytyminen	Kielitaidon parantaminen ja laadukkaiden kotoutumiskoulutusten järjestäminen	Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus	Kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kunnissa	Epäselvät roolit toimijoiden välillä aiheuttavat huolta päällekkäisestä työstä. Huoli kuntien resurssien riittävyydestä lakiuudistuksen toteuttamiseen.
Lasten kotoutuminen erityisesti koulutuksen näkökulmasta	Lasten ja perheiden kotoutumisen edistäminen	Yksilökeskeisyys, yksilön vapaus, vastuu sekä velvollisuudet	Maahan muuttaneiden palvelutarpeiden huomiointi palveluiden suunnittelussa hyvinvointialueilla	Maahan muuttaneiden työllisyyttä parantamalla nähdään olevan merkittäviä vaikutuksia Suomen huoltosuhteen parane-miseksi

Maahan muuttaneiden terveydentilan ja muiden yksilöllisten olosuhteiden vaikutukset kotoutumiseen	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	Vastuullisuus (esimerkiksi yksilön vastuullisuus, vastuullinen politiikka ja vastuullinen työelämä)	Valtion vastuu kotoutumispolitiikasta, kotoutumisohjelmista sekä kuntien kotoutumispalveluiden yhdenvertaisuuden ja vaikuttavuuden seuraamisesta	Huoli asiakkaiden sujuvasta pääsystä myös muihin kuin suoraan työllisyyttä tai kielitaitoa kehittäviin palveluihin, esim. SOTE-palvelut
Väestösuhteet ja syrjintä	Hyvien väestösuhteiden sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen	Turvallisuus		Lisäämällä yksilöllisiin elämäntilanteisiin sopivia palveluita, voidaan edistää ja nopeuttaa kotoutumista
Etninen alueellinen eriytyminen	Monialaisen yhteistyön edistäminen ja parantaminen			Hoitovapaalla olevat kotoutujasiukkaat asetetaan eriarvoiseen asemaan muiden hoitovapaalla olevien vanhempien kesken
Osallisuuden merkitys kotoutumisessa.	Kotoutumispalveluiden tarjoaminen entistä laajemmalle kohderyhmälle			Työllisyystavoitteet ja -toimet ylikorostuvat lakiuudistuksessa, ja esimerkiksi koulutustason ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen jää vähemmälle huomiolle
				Vanhempien nopean työllistymisen arvioidaan parantavan taloustilannetta, vanhempien voimavaroja sekä pienten lasten osuutta varhaiskasvatuksessa