

Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus monialaisen kotoutumisen edistämisen muuttuvassa toimintaympäristössä

Sosiaalityön
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Tiina Pennanen

Ohjaaja:
Sosiaalityön professori Merja Anis

28.8.2023
Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Sosiaalityö

Tekijä: Tiina Pennanen

Otsikko: Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus monialaisen kotoutumisen edistämisen muuttuvassa toimintaympäristössä

Ohjaaja: Sosiaalityön professori Merja Anis

Sivumäärä: 89 sivua, 4 liitesivua

Päivämäärä: 28.8.2023

Tässä sosiaalityön pro gradu -opinnäytteessä tarkastelen kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuuden haasteita maahanmuuttajien integraation eli kotoutumisen edistämisen toimintaympäristön muutoksissa. Kotoutumisen edistämisen lakisääteiset tavoitteet toimeenpannaan monialaisena yhteistyönä kunnissa, hyvinvointialueilla ja työvoimapalveluissa. Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa 2023 poistuivat sosiaalipalvelut kuntien palveluvalikosta ja samalla kotoutumisen edistämisen kentälle syntyi uusi hallinnollinen rajapinta. Kotoutumisen edistämisen palvelumallin muutos jatkuu vuonna 2025, kun kotoutumislainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä kunnille säädetään uusia kotoutumisen edistämisen tehtäviä.

Maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään julkisten ja yksityisten sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden monialaisena yhteistyönä. Kun yhteistyöhön osallistetaan myös asiakas ja hänen yhteisönsä, kotoutumisen edistämisestä tulee monitoimijaista.

Palvelurakennemuutoksen myötä kotoutumislainsäädännön piirissä olevien asiakkaiden palvelut hajautuvat eri toimialoille ja niiden rajapinnoille. Uusi toimintaympäristö on kiinnostava niin asiakastyön kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta kuin uuden työnjaon ja lainsäädännössä määritellyn monialaisen yhteistyön järjestymisen kannalta.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat kotoutumisen edistämisen yleiset ja sosiaaliset tavoitteet. Tutkimusaineisto koostuu hallituksen kotoutumisen edistämistä koskevan lakiesityksen HE 208/2022 vp valiokuntakäsittelyvaiheessa 2022–2023 annetuista asiantuntijalausunnoista. Analyysiin valituissa lausunnoissa kotoutumislainsäädännön toimeenpanon paikallistason käytäntöjen asiantuntijat kunnista, erilaisista järjestöistä ja hyvinvointialueilta esittävät näkemyksiä kotoutumisen edistämisen nykytilanteesta ja tulevista haasteista työnjaon muuttuessa. Tutkimus on laadullinen ja tutkimusmenetelmä on teoriaohjaava sisällönanalyysi.

Tutkimusaineiston analyysissä muodostui kolme monialaisen kotouttamistyön kokonaisuutta: vuorovaikutuksen, osallistamisen ja yhteistyön kentät. Tutkimus osoitti, että kotoutumisprosessin käynnistäminen edellyttää asiakastyöltä monikulttuurisia vuorovaikutustaitoja ja kulttuuritietoista työtöitä sekä asiantuntijuutta sektorirajat ylittävän palvelutarpeen arvioinnissa. Muuttajien osallistaminen suomalaisen yhteiskuntaan puolestaan edellyttää yksilöiden ja yhteisöiden potentiaalain sekä kotoutumisen edistämisen rakenteellisten esteiden tunnistamista. Monialaisen yhteistyön kentällä tarvitaan kokemusta toimialojen rajapinnoilla työskentelystä sekä näkemystä asiakastyön kokonaishallinnasta ja ymmärrystä kotoutumisprosessin kokonaisvaltaisuuudesta.

Kotoutumisen edistämisen kentällä havaittujen haasteiden tarkastelu osoitti, että kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus ja työorientaatio antaisivat työkalut kotouttamistyön kokonaisuuden hallintaan tilanteessa, jossa palvelut polveilevat toimialojen sisällä ja välillä. Tutkimus myös osoitti, että monialaiselle työskentelylle on toimintavalmiudet. Jatkossa on kiinnostavaa seurata, löytyykö organisaatiosalla kykyä ja halukkuutta järjestää tila kotoutumisen edistämisen erilaisten asiantuntijuuksien toteuttamiselle sekä monialaisen ja myös monitoimijaisen yhteistyön kehittämiseksi.

Avainsanat: kotouttava sosiaalityö, kotoutumisen edistäminen, kotoutuminen, kotouttaminen, kotouttamistyö, kotoutumispalvelut, integraatio, monialainen yhteistyö, monitoimijuus

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
2	Kotoutumisen edistämisen toimintaympäristö 2020-luvulla	9
2.1	Kotoutumisen edistämisen kehykset	9
2.2	Kotoutumisen edistäminen paikallistasolla	13
2.3	Monialainen yhteistyö	19
3	Kotoutumisen edistämisen sosiaaliset tavoitteet	22
3.1	Sosiaalisesti kestävä hyvinvointi	22
3.2	Sosiaalityö tavoitteellisena muutostyönä	25
3.3	Kotouttava sosiaalityö työorientaationa	29
4	Tutkimuksen toteutus	35
4.1	Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	35
4.2	Tutkimusaineisto	36
4.3	Tutkimusmenetelmä ja aineiston analyysi	40
5	Kotouttavaa sosiaalityötä toimintakenttien rajapinnoilla	46
5.1	Vuorovaikutuksen kentät	46
5.2	Osallistamisen kentät	58
5.3	Yhteistyön kentät	70
6	Johtopäätökset ja pohdinta	81
	Lähteet	90
	Liitteet	99
	Liite 1. Lakiuudistus 2025: Kotoutumista edistävät palvelut ja toimenpiteet	99
	Liite 2. Lakiuudistus 2025: Lain tavoitteet ja kunnan kotoutumishjelman sisältö	100
	Liite 3. Tutkimusaineistona käytetyt valiokuntien asiantuntijalausunnot	101
	Liite 4. Asunnon etsimisen haasteet	103

1 Johdanto

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen erilaisten toimijoiden monialaisen yhteistyön kenttä on lähivuosina muovautumassa uudenaikaiseksi. Paikallistasolla kotoutumisen edistämiseksi on käytännössä ollut kaksi kohderyhmää: työmarkkinoille pyrkivät ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat muuttajat. Ensimmäisen ryhmän palveluita on järjestetty työvoimapalveluissa ja jälkimmäisen ryhmän palvelut puolestaan kuntien sosiaalipalveluissa sekä varhaiskasvatuksen ja opetustoimen palveluissa. (Vuori 2015, 396.) Sosiaalihuollon asiantuntijuus siirtyi hyvinvointialueille sosiaali- ja terveystieteiden uudistuksen myötä vuoden 2023 alussa. Kotoutumispalveluiden rakennemuutos jatkuu 2025, jolloin uusi kotoutumislaki astuu voimaan ja sen myötä kuntien järjestämismääräyksiä tulee uusia kotoutumisen edistämisen tehtäviä.

Kotoutumista edistäviä palveluita ja toimenpiteitä järjestetään osana kuntien peruspalveluita, osana työvoimapalveluita sekä osana hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystieteiden, ja kunnalla on ”yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla.” (kotoutumislaki 30 §). Kotoutumisen edistämiseksi on laajasti tehty yhteistyötä järjestöjen ja yksityisten palvelutuottajien kanssa. Toimintaympäristön muutos on kiinnostava palveluiden järjestämisen kannalta, mutta ennen kaikkea asiakastyön näkökulmasta: millaista asiantuntijuutta kotoutumisen edistämiseksi tarvitaan, kun työtä tehdään erilaisten toimialojen välillä yhdessä eri alojen ammattilaisten kanssa. Tässä opinnäytetyössä tarkastelen edellä kuvattua palvelurakenteen muutosta kotouttavan sosiaalityön käytännöissä syntyneen asiantuntijuuden näkökulmasta.

Suomessa maahanmuuttajien integraatiosta puhutaan kotoutumisen edistämisenä (ent. kotouttaminen) ja kotoutumisena. Kotoutumisen sanastossa (2021) kotouttaminen-käsitteen käyttöä ei enää suositella, koska käsite passivoi maahanmuuttajan toimenpiteiden kohteeksi. *Kotoutumisen edistäminen* on viranomaisten ja muiden toimijoiden monialaisen yhteistyönä järjestämiä lakisääteisiä palveluita ja toimenpiteitä. *Kotoutuminen* puolestaan on maahanmuuttajan ja yhteiskunnan välinen vuorovaikutusprosessi, ”jonka aikana maahanmuuttajan osallisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa lisääntyvät.” (mt., 23). Kotoutumisen edistämisen käsitteistöä on laajasti uudistettu kotoutumislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. (Kotoutumisen sanasto 2021.)

Suomeen muuttamista säätelevät sekä kansallinen lainsäädäntö että EU-lainsäädäntö ja erinäiset kansainväliset sopimukset, joissa turvataan muun muassa kansainvälistä suojelua etsivien oikeus hakea turvapaikkaa (esim. Ulkomaalaislaki ja Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta).

Viranomaiskielessä maahanmuuttaja on henkilö, jolla on tarkoitus pysyä maassa lyhyttä vierailua kauemmin ja jolla on oleskelulupa (kotoutumislaki 3§). Oleskeluluvan saaneella maahanmuuttajalla on varsin laajat poliittiset oikeudet, ja lainsäädäntö turvaa myös muuttajan kulttuuriset oikeudet. Muuttajalla on myös oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ja kaikkiin kuntapalveluihin yhdenvertaisesti syntyperäisten suomalaisten rinnalla (niin sanottu normaalipalveluperiaate). Kulttuuriset, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet huomioitiin jo ensimmäistä kotouttamislakia 493/1999 valmistellessa. (Saukkonen 2013a, 91; Kotoutuminen.fi.)

Suomen kotoutumislainsäädännössä (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010, jatkossa kotoutumislaki) määritellään ne viranomaistoimet ja -palvelut, joiden avulla oleskeluvan saaneen maahanmuuttajan asettautumista uuteen yhteiskuntaan pyritään edistämään ensimmäisten maassaolovuosien aikana. Kotoutumisen edistämisen tavoitteena on ”*tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken* (Kotoutumislaki 1 §). Kotoutumisen edistämisen palveluiden ja toimenpiteiden päätavoitteena on edistää muuttajan sijoittumista työmarkkinoille tai pääsyä työllistymistä edistäviin palveluihin. (Kotoutumislaki; Kotoutuminen.fi.) Kotoutumislainsäädännön toimeenpano paikallistasolla eli kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden järjestäminen on vuoden 2023 alkuun asti jakautunut kuntien ja työvoimahallinnon tehtäviksi. Nyt yhteistyössä mukana ovat myös hyvinvointialueet (kotoutumislaki 6 §). Kunnalla on palveluiden yleis- ja yhteensovittamisvastuu (mt., 30 §).

Tässä työssä tarkastelen kotoutumisen edistämisen tavoitteita kotouttavan sosiaalityön näkökulmasta. Kotouttavan sosiaalityön asiakkuudet syntyvät kotoutumisajan puitteissa (ks. esim. Anis 2017, 325–327). Kotouttavan sosiaalityön asiakkaat ovat usein työvoiman ulkopuolella olevia muuttajia eli kotiäitejä, iäkkäitä muuttajia tai vammaisia. Asiakkaina on myös alaikäisinä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja nuoria. Asiakkailta voi olla pakolaistaustasta tai elämänhistoriastaan johtuvia arjesta selviytymisen haasteita. Sosiaalityön tavoitteena on arvioida asiakkaan yksilölliset voimavarat ja kotoutumisajan puitteissa ohjata

asiakasta voimavarojensa mukaan toimimaan mahdollisimman itsenäisesti suomalaisessa palvelujärjestelmässä ja yhteiskunnassa. (Anis 2017, 326.)

Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuutta on tunnistaa vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön vaikuttavat asiakkaiden arvot, normit, tavat ja tottumukset: ”*Asiakkaiden kulttuuritaustojen tunteminen, ymmärtäminen ja niiden ottaminen huomioon käytännön toiminnassa osoittaa asiakkaan kunnioittamista ja on työn onnistumisen kannalta välttämätöntä.*” (Kananoja 2017c, 176). Parhaimmillaan sosiaalityöntekijöillä on tuntuma siitä, millaisista palasista maahanmuuttajan arki muodostuu ja millaisia haasteita palasten yhteensovittamisesta voi syntyä. Kun kansallisella tasolla maahanmuuttajat kategorisoidaan oleskeluluvan tai etnisen ryhmän mukaan, on sosiaalityössä mahdollista kohdata maahanmuuttaja yksilönä, ihmisenä, jolla on oma henkilöhistoria, omat arvot ja omat tavoitteet. (Valtonen 2015, 87–88.)

Maailman väestöstä yli 280 miljoonaa ihmistä eli 3,6 prosenttia asui vuonna 2020 synnyinmaansa ulkopuolella. Noin kolmannes muuttajista on Euroopassa. Muuton syyt vaihtelevat vapaaehtoisesta siirtolaisuudesta pakkomuuttoon hengenvaaran takia, kuitenkin niin, että työ, opiskelu ja perhesyyt ovat yleisimmät muuton motiivit. (IOM 2022, 21–24.) Muuttoliikkeet vaikuttavat globaalilla, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Siirtolaisuudella on poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia yksilöiden, yhteisöiden ja yhteiskuntien toimintaan. Muun muassa nämä syyt tekevät maahanmuutosta sosiaalitieteitä kiinnostavan tutkimuskohteen. Siirtolaisuuden motiivit ovat monia, mutta yhtenä liikkeelle panevana voimana on globaali poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus – ihmiset hakevat parempaa tulevaisuutta itselleen ja läheisilleen. (Therborn 2014; de Haas ym. 2020, 70–74.)

Eriarvoistavien ja syrjivien rakenteiden tunnistaminen ja eriarvoisuuden ja syrjinnän ehkäiseminen ovat sosiaalityön ytimessä, muistuttaa sosiaalityön historiaa tutkinut Berteke Waaldijk (2011). Globalisaation vaikutukset näkyvät sosiaalisina ongelmina paikallisen sosiaalityön kentällä, eikä yksilön ongelmia voi enää erottaa yhteiskunnallisista rakenteista. Sosiaalityötä ei pitäisikään ajatella vain sosiaalisen tuen tuottajana (mt., 233).

Sosiaalityöntekijä tarvitsee herkkyyttä tunnistaa syrjivät kohtaamiset ja käytännöt ja myös tahtotilaa vaikuttaa eriarvoistavien rakenteiden ja käytäntöjen poistamiseen niin yksilöiden ja yhteiskunnan tasolla kuin myös oman ammattikunnan sisällä. Tämän tehtävän merkitystä selkeyttää tutustuminen oman ammattialan tavoitteisiin. (Waaldijk 2011.)

Suomalaisen sosiaalityön asiakastyössä yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisemisen tavoitteet ovat lakisääteisiä (sosiaalihuoltolaki 1 §). Toisaalta taloudelliset resurssit, hallinnon ohjeistukset ja palveluiden saatavuus luovat usein tiukatkin rajat asiakastyölle. Sosiaalityön yhteiskunnallinen asema on kiinnostava tämän kaksoisroolin takia: sosiaalityöntekijällä on rooli resurssien portinvartijana mutta samaan aikaan rooli myös yksilön hyvinvoinnin edistäjänä ja usein myös asianajajana, eriarvoisuutta tuottavien rakenteiden paljastaja. (Ks. esim. Pohjola 2019.) Pohjolan mukaan sosiaalityö voi olla mahdollistavaa, ”*potentiaalien tunnistamista ja mobilisoimista*” (mt., 333), mikä edellyttää sosiaalityöltä vastuunottoa palveluiden organisoinnissa paikallisesti ja alueellisesti. Jos sosiaalityöllä halutaan edistää yhdenvertaisuutta, on ammattikunnan sisällä määritettävä sosiaalityön paikka yhteiskunnan rakenteissa ja myös uudistettava toimintaa ja käytäntöjä (Pohjola 2019, 332–334).

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ja kotoutuminen valikoitui tutkimusaiheeksi kahden ajankohtaisen teeman takia. Jo esillä olleen sote-palvelurakenteen uudistamisen rinnalla yhtä kiinnostava aihe on ollut kotouttamispolitiikan perusteiden parlamentaarinen pohdinta. Nykyistä kotoutumisen edistämisen lainsäädäntöä on kahden edellisen hallituksen aikana pyritty modernisoimaan osin sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen yhteydessä ja osin kotouttamisen heikoksi koetun vaikuttavuuden takia (ks. esim. Valtioneuvosto 2021). Kotouttamispolitiikan parlamentaarinen käsittelyprosessi tuli päätepisteeseen, kun Sanna Marinin hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 208/2022 vp) hyväksyttiin eduskunnan täysistunnossa maaliskuussa 2023 ja presidentin esittelyssä huhtikuussa 2023. Uusi kotoutumislaki Laki kotoutumisen edistämisestä 681/2023 astuu voimaan 1.1.2025. Suomen sähköisestä säädöskokoelmasta (Finlex) löytyy lain nimi ja voimaantulo mutta opinnäytettä kirjoitettaessa ei vielä lakitekstiä. (Eduskunta 2023a; Valtioneuvosto 2023.)

Tutkimusaiheen valintaan vaikutti myös ennako-oletus siitä, että kotouttamispolitiikan uudelleenarvioinnin yhteydessä on koottu ja tuotettu tuoretta tietoa maahanmuutosta ilmiönä ja maahanmuuttajien asettautumisesta uuteen yhteiskuntaan ja elämäntilanteeseen Suomessa. Erilaisiin aineistoihin perehtymisen jälkeen tutkimusaineistoksi valikoituivat asiantuntijalausunnat, jotka esitettiin hallituksen lakiesityksen HE 208/2022 vp valiokuntakäsittelyissä 2022–2023. Tutkimusaineiston valintaa ohjasi esitieto siitä, että kotouttamispolitiikan tavoitteiden arviointi todennäköisesti toisi esille paitsi tulevaisuuden haasteet myös kotoutumisen edistämisen nykytilanteessa havaitut haasteet ja onnistumiset.

Kotoutumista edistävän työn kenttä on monien toimijoiden yhteistyökenttä, jonka yksi keskeinen toimija on ollut kunnallinen sosiaalitoimi. Kuluvan vuoden alusta alkaen tämä yhteistyöverkosto on sote-palveluiden rakennemuutoksen myötä muotoutumassa uudelleenlaiseksi. Tässä pro gradu -työssä etsin vastauksia kysymyksiin siitä, millaisia yhteistyön haasteita kotoutumisen edistämisen uudessa toimintaympäristössä voi muodostua ja mitä kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuudelta nyt edellytetään. Tutkimus on laadullinen ja tutkimusmenetelmänä on teoriaohjaava sisällönanalyysi, jonka avulla on mahdollista etsiä merkityksiä laajoistakin tekstikokonaisuuksista. Aineiston lukemista ohjasi Jaana Vuoren määrittelemät *kotouttamistyön* eli kotoutumisen edistämisen käytännön tehtävien ulottuvuudet, jotka kuvaavat maahanmuuttajatyössä tarvittavaa monipuolista asiantuntijuutta (Vuori 2015).

Tutkimusta taustoittavana viitekehyksenä on lainsäädäntö, jossa on määritelty niin nykyiset kuin 2025 uudistuvat kotoutumisen edistämisen ja kotoutumisen tavoitteet ja toimenpiteet (kotoutumislaki ja hallituksen lakiesitys) sekä sosiaalipalveluiden ja sosiaalisen hyvinvoinnin tavoitteet (laki 1301/2014, sosiaalihuoltolaki). Tutkielmassa kulkevat rinnakkain sekä voimassa oleva että uusiutuva kotoutumislainsäädäntö. Käytän nykyisestä laista (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) lyhyttä nimeä kotoutumislaki ja 2025 voimaan tulevasta uudesta laista nimeä hallituksen lakiesitys (HE 208/2022 vp). Tutkimusaiheen kotimainen näkökulma on perusteena pääsääntöisesti suomalaista kotoutumisen edistämistä käsittelevän kirjallisuuden painottamiselle. Kotoutumisen edistämisen uudistamisen perustelut ovat tämän tutkielman kannalta kiinnostavia, ja siksi tutkimusaineistona on myös poliittisen päätöksenteon tukena ja perusteluna käytettyjä dokumentteja.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ensimmäinen osuus muodostuu kotouttamispolitiikan yleisistä tavoitteista ja kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisen ja tuottamisen toimintakentästä ja sen muutoksista. Sekä voimassa oleva kotoutumislaki että lakiuudistus edellyttävät kotoutumisen edistämisen toimijoiden monialaista ja moniammatillista yhteistyötä, jonka edellytyksiä ja mahdollisuuksia tarkastellaan 2. luvun päätteeksi. Teoreettisen viitekehyksen toinen osuus koostuu sosiaalisen hyvinvoinnin tavoitteita sekä sosiaalityön ammatillisia ja eettisiä tavoitteita käsittelevästä tutkimuksesta. Teoriaosuuden lopuksi tarkastelen lähemmin kotouttavan sosiaalityön työorientaation ammatillisia ulottuvuuksia. Tutkimuksen toteutuksen kuvaan 4. luvussa, ja 5. luvussa esitän aineiston analyysin tulokset. Tutkielman viimeinen luku kokoaa yhteen sekä tutkimuskirjallisuuden että tutkimustulosten sisältöjen pohdinnan tulokset.

2 Kotoutumisen edistämisen toimintaympäristö 2020-luvulla

2.1 Kotoutumisen edistämisen kehykset

Kansallisvaltiot säätelevät sekä muuttajien maahantuloa että maassaoloa. Castles, de Haas ja Miller (2014) muodostavat kolme mallia valtioiden *maahanmuuttopolitiikasta* eli maahantuloa säätelevästä politiikasta. Osa valtioista on toivottanut tervetulleiksi muuttajat perheineen mahdollisina uusina kansalaisina. Entiset siirtomaavallat puolestaan ovat joustavasti sallineet muuton alusmaista emämaahan ja myös suosineet tällaista muuttoa ohi muun maahanmuuton. Kolmannen mallin maat ovat tukeneet yksittäisten vierastyöläisten mutta eivät näiden perheiden muuttoa. (Castles ym. 2014, 264–295.) Maahanmuuttopolitiikka voi perustua myös muuton pysyvyydelle tai väliaikaisuudelle: huoltosuhteeseen eli väestörakenteeseen toivotut positiiviset muutokset edellyttävät maahan pysyvästi jääviä muuttajia, kun taas työperusteinen, väliaikainen muutto hyödyttää taloutta mutta säästää hyvinvointivaltion kustannuksia. Maahan pysyvästi jäävät muuttajat tarvitsevat erilaisia palveluita ja erilaisen oikeudellisen aseman kuin maassa tilapäisesti oleskelevat työntekijät. (Forsander 2010, 18–21; de Haas ym. 2020.)

Siirtolaisuustutkimus erottaa maahanmuuttopolitiikan *maahanmuuttajapolitiikasta*, jolla säädellään muuttajien oikeuksia, velvollisuuksia ja muuttajien asemaa uudessa maassa. Integraatiopolitiikka on osa maahanmuuttajapolitiikkaa. Integraation käsite on monitahoinen: integraatio voi tarkoittaa yksilön sopeutumisprosessia tai sen lopputulosta tai poliittisia toimenpiteitä integraation edistämiseksi (ks. esim. Saukkonen 2013a, 65–66). Etnisten vähemmistöjen syrjäytyminen, marginalisoituminen, nähdään integraation epäonnistumisena ja yhteiskunnallisena uhkana (Castles ym. 2014, 294). Tutkijat korostavat maahanmuuton yhteiskunnallisten ja yksilöllisten vaikutusten ymmärtämistä, kun integraation tavoitteista tehdään poliittisia päätöksiä. Parhaimmaksi keinoksi ehkäistä maahanmuuttajaryhmien eristämistä ja eristäytymistä tutkijat esittävät täysien kansalaisoikeuksien myöntämisen myös muuttajille. (Castles ym. 2014, 292–293.)

Muuttajien uuteen elämänpiiriin asettautumisen edistäminen on moderni poliittinen tavoite. Suunnitelmalliset mutta toisistaan poikkeavat kansalliset integraatiopolitiikat ovat syntyneet tarpeesta hallita maahanmuuton seurauksia. (Saukkonen 2013b, 81–86; Saukkonen 2020, 61–63). Maahanmuuttajien oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyissä on suuria maakohtaisia eroja. Usein taloudelliset tavoitteet asetetaan inhimillisten tai sosiaalisten tavoitteiden edelle.

(Ks. esim. de Haas ym. 2020, 364–369.) Muuttajien integroitumista voidaan tavoitella vastuuttamalla yksilöt etsimään paikkansa uudessa asuinympäristössään tai vastuuttamalla yhteisöt ja yhteiskunta tukemaan yksilön integroitumista (Saukkonen 2013b, 86).

Vastuunjako synnyttää eroja integraatiomallien välille. Suomalaisen kotouttamispolitiikan tavoitteet voi jäljittää Alankomaiden, Ruotsin ja Norjan 1980–1990-lukujen integraatiomalleihin. Suomalaisen kotouttamispolitiikan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon tavoite on kansainvälisesti hyvinkin kunnianhimoinen. (Saukkonen 2013b, 90–96; Ks. kotoutumislaki 1 §.)

Suomen kotoutumislaisissa (1386/2010) määritellään kotoutuminen maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteiseksi kehitykseksi ”jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen” (kotoutumislaki 3§). Muuttajan ei odoteta sulautuvan suomalaisuuteen, vaan tuovan oman yksilöllisen lisänsä suomalaiseen yhteiskuntaan. (Ks. esim. Anis 2017, 324.) Kotoutumisen odotetaan olevan kaksisuuntaista: kotoutuja pyrkii aktiivisesti opettelemaan uudessa yhteiskunnassa tarvittavia taitoja ja yhteiskunta pyrkii luomaan mahdollisuudet muuttajan aktiiviselle toiminnalle. Kotoutumisprosessissa pyritään myös edistämään ”myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.” (kotoutumislaki 1 §). Hallituksen lakiesityksessä (HE 208/2022 vp) väestösuhteilla tarkoitetaan ryhmien välistä vuorovaikutusta, osallisuutta, turvallisuuden tunnetta ja asenteita. Vuoropuhelun lisääminen, erilaisten tapaamisten järjestäminen ja järjestötoiminnan tukeminen ovat paikallistasolla keinoja edistää ja vahvistaa eri toimijoiden ymmärrystä moninaisuudesta. (HE 208/2022 vp, 145–146.)

Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n raportoimasta vuosittaisesta muuttoliikkeestä murto-osa suuntautuu Suomeen (IOM 2022). Vuonna 2021 Maahanmuuttovirasto myönsi 30 735 ensimmäistä oleskelulupaa kolmansien maiden kansalaisille ja rekisteröi 11 190 EU-kansalaisten ja perheenjäsenten oleskeluoikeutta. Oleskelulupien yleisimmät myöntämisperusteet olivat työ (11 428), perhesiteet (9 821) ja opiskelu (5 837).

Kansainvälinen suojelu lupaperusteena oli 2 132 henkilöllä ja kiintiöpakolaisuus 1 050 henkilöllä. 467 henkilölle oleskelulupa myönnettiin muista syistä.¹ (EMN 2022.)

Myönnettyjen oleskelulupien määrät ja perusteet ovat olleet jokseenkin edellisen kaltaisia

¹ Muu syy: adoptio, au pair, ihmiskaupan uhrin oleskelulupa, muu peruste, entinen Suomen kansalainen, suomalainen syntyperä (EMN 2022).

vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen. Poikkeusvuonna 2015 Euroopasta haki turvapaikkaa yli miljoona ihmistä, joista Suomessa suojelua haki 32 476 henkilöä. Edellisenä vuonna Suomesta oli hakenut turvapaikkaa 3 651 henkilöä. (Maahanmuuttovirasto 2023a.)

Suomesta kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrä oli vuoden 2015 jälkeen laskenut ja pysynyt tasaisena viime vuoteen asti (Maahanmuuttovirasto 2023b), jolloin Euroopan pakolaistilanne muuttui nopeasti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Sotaa pakoon kotimaansa ulkopuolelle on lähtenyt noin 8 miljoonaa ukrainalaista. Suomessa tilapäisen suojelun perusteella oli huhtikuussa 2023 yli 53 000 ukrainalaista. (UNHCR 2023.) Maahanmuuttoviraston tulevaisuusarviossa lähivuosien oleskelulupahakemusten määrän arvioidaan pysyvän maltillisina, mutta Ukrainan sodan vaikutusten uskotaan nostavan tilapäisen suojelun hakemusten määrää Suomessa. 2020 koronapandemiavuoden jälkeen poistuneet liikkumisrajoitukset näkyvät opiskeluperusteisten lupahakemusten kasvuna. Myös työperusteisten oleskelulupahakemusten määrä on Suomessa kasvussa. (Maahanmuuttovirasto 2023b.)

Työperusteisen muuton arvioidaan paitsi helpottavan työvoimapulaa myös vahvistavan Suomen julkisen talouden rahoitus pohjaa ja eläketurvaa. Julkisen talouden vahvistumisen kannalta oleellista on sekä työperusteisten muuttajien että jo maassa asuvien ulkomaalaistaustaisten työllistyminen. (Valtioneuvosto 2021, 24–25.) Työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät kysymykset ovat kiinnostavia kotouttamispolitiikan näkökulmasta. Esimerkiksi talouskasvun tarvitseman tilapäisen vierastyövoiman jääminen pysyvästi maahan tuo mukanaan perheiden yhdistämisen ja uuden yhteiskunnan arkeen asettautumisen taloudelliset ja sosiaaliset vastuut. Heikosti koulutetun väestön muutto puolestaan haastaa työmarkkinat: työllistymisen sujuvoittamista ja työvoiman oikeuksista huolehtimista tarvitaan ehkäisemään muuttajien hyväksikäyttöä työmarkkinoilla. Myös turvapaikkaprosessissa ilman kohtamaan oleskelulupaa jääneet ihmiset ovat alttiita taloudelliselle ja sosiaaliselle hyväksikäytölle. (Forsander 2010, 25; Forsander 2013; de Haas ym. 2020, 292–295; Saukkonen 2020 61–63.)

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2021 Suomen väestöstä 8,5 % eli noin 470 000 henkilöä oli ulkomaalaistaustaisia² eli henkilöitä, joiden molemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on

² Tilastokeskus käyttää maahanmuuttajataustaisesta väestöstä useampia käsitteitä, joiden avulla voidaan tarkastella maahanmuuttoa väestötasolla erilaisista näkökulmista. Tässä tutkimuksessa tilastohaut on tehty hakutermillä *ulkomaalaistaustainen*. (Ks. esim. Tilastokeskus 2023c; Saukkonen 2020, 22–27.)

syntynyt ulkomailla. Muuttajien yleisimmät taustamaat 2021 olivat Venäjä (entinen Neuvostoliitto), Viro, Irak, Somalia ja entinen Jugoslavia. Ulkomaalaistaustaisista työikäisiä oli 75 %, suomalaistaustaisista vastaavasti 60 %. Ulkomaalaistaustaisista lapsista 67 % on syntynyt Suomessa eli tilastoissa he ovat toisen polven ulkomaalaistaustaisia.

Taulukko 1. Ulkomaalaistaustaisia väestöstä % vuosina 2000, 2010 ja 2021.

	2000	2010	2021
Vantaa	4,5	10,3	23,4
Maarianhamina	6,1	14,0	21,5
Espoo	4,2	9,5	20,1
Helsinki	6,0	11,2	17,6
Turku	4,6	8,0	13,2
Vaasa	2,7	6,3	10,0
Tampere	2,7	5,4	8,6
Koko Suomi	2,2	4,4	8,5
Lahti	2,6	4,5	8,0
Jyväskylä	2,0	3,5	5,7
Joensuu	1,8	3,0	5,6
Oulu	1,3	2,6	4,9
Kuopio	1,3	2,3	4,6
Savonlinna	1,3	2,4	4,1
Pori	1,0	1,8	4,0

Lähde: Tilastokeskus 2023a

Maahanmuuttajat ovat pääsääntöisesti asettuneet eteläisen Suomen suuriin kaupunkeihin, ja voimakkainta keskittyminen on pääkaupunkiseudulla: esimerkiksi Vantaan asukkaista ulkomaalaistaustaisia on liki neljännes ja Espoon asukkaista viidennes. Pääkaupunkiseudulla asuukin noin puolet Suomen kaikista ulkomaalaistaustaisista ja muuttoliikkeen suunta on ollut voimistuvaa viimeisen 20 vuoden aikana. Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä on suuri myös esimerkiksi Ahvenanmaalla, ruotsinkielisellä länsirannikolla ja Turussa. (Taulukko 1.) (Tilastokeskus 2023a; Tilastokeskus 2023b.) Suurimpiin kaupunkeihin muuttajia vetävät työllistymismahdollisuudet, kohtuuhintainen vuokra-asuminen ja myös oman kieliryhmän jo olemassa olevat yhteisöt (Rasinkangas 2013; Saukkonen 2020, 37–39). Kotouttamispoliittinen näkemys on, että muuttovoitto, monimuotoisuus ja kansainvälinen osaaminen ovat tärkeitä tekijöitä kuntien elinkeinoelämän kehittämisessä ja elinvoimaisuuden vahvistamisessa. (Valtioneuvosto 2021, 34.)

Maahanmuutto ei ole keskittynyt pelkästään alueellisesti, sillä myös kuntien sisällä muuttajat usein asettautuvat lähelle omia yhteisöjään. Suomessa asuinalueiden etnisen eriytymisen

kehitys on toistaiseksi ollut maltillista. Saikkonen ym. (2018) kuitenkin toteavat, että esimerkiksi: *”Kahden ulkomaalaissyntyisen vanhemman lapset ovat etenkin Turun seudulla eriytyneet varsin voimakkaasti alueellisesti suomalaissyntyisten vanhempien lapsista.”* (mt., 77–78). Sosiaalinen sekoittaminen eli vuokra-asuntorakentaminen tasaisesti eri puolille kuntia on ehkäissyt asuinalueiden yleistä ja myös etnistä eriytymistä (mt., 127–128). Hallituksen kotoutumislakiesityksessä asuinalueiden etnisen eriytymisen ehkäisemisen tarve on huomioitu. Esityksessä muistutetaan, että kuntien asunto- ja maankäyttöpölytiikalla vaikutetaan asumisen valinnanmahdollisuuksiin esimerkiksi huolehtimalla kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuudesta ja asuinalueiden asumismuotojen monipuolisuudesta. (HE 208/2022 vp, 44–46.)

Kotoutumista kuvataan paikallisena ja alueellisena prosessina: muuttaja asettautuu uuteen asuinympäristöönsä ja sen erilaisiin yhteisöihin. Tällöin kotoutumisen kaksisuuntaisuus tarkoittaa muuttajan ja lähiympäristön vaikutusta toisiinsa, kotoutumista ja tutustumista arkisissa tapaamisissa, arjen asioita hoidettaessa. (Saukkonen 2020, 142–149.)

Kaupunkisuunnittelu, joka huomioi muun muassa palveluiden ja koulutuksen saatavuuden ja julkisen liikenteen yhteydet, ehkäisee vuokra-asuntovaltaisten asuinalueiden eriytymistä eli segregaatiota. (HE 208/2022 vp, 44–46.) Kuntalaisten koheesiota ja hyviä väestösuhteita edistävä kaupunkisuunnittelu on osa kansallisen kotouttamispolitiikan tavoitteiden toimeenpanoa paikallistasolla, kunnissa ja hyvinvointialueilla.

2.2 Kotoutumisen edistäminen paikallistasolla

Kotoutumisen edistämisen tavoitteena olevan normaalipalveluperiaatteen toteutuminen edellyttää, että kotoutumisprosessin aikana maahanmuuttaja oppisi käyttämään suomalaisen yhteiskunnan ja oman asuinkuntansa palveluja yhdenvertaisesti syntyperäisen väestön rinnalla. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi maahanmuuton alkuvaiheeseen on pyritty järjestämään neuvontaa, ohjausta, muuttajan vahvuuksien ja tarpeiden arviointia sekä erilaista työllistymistä edistävää koulutusta. Näiden palveluiden ja toimenpiteiden piirissä ovat henkilöt, joilla on oleskelulupa Suomessa tai oleskeluoikeus on rekisteröity tai joilla on oleskelukortti (kotoutumislaki 2 §). Paikallistasolla kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita *”järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja, työvoimaviranomaisen palveluja, hyvinvointialueen järjestämävastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä”* (6 §), ja kunnalla on palveluiden kehittämisen, suunnittelun ja myös seurannan yleis- ja yhteensovittamisvastuu (30 §). Kuntien

peruspalveluiden suunnittelussa ja budjetoinnissa tulisi huomioida myös maahanmuuttajat (29 §). Kotoutumislain toimeenpanossa kuntia tukevat, neuvovat, ohjaavat ja osaltaan myös valvovat alueelliset ELY-keskukset (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) ja aluehallintovirastot (kotoutumislaki 37 §, 38 §). Valtio korvaa kunnille tiettyjä kotoutumista edistävästä palveluista syntyviä kustannuksia (kotoutumislaki 6 luku).

Kotoutumisen edistämisen toimeenpanon lakisääteinen lähtökohta on monialainen yhteistyö, jonka ytimen muodostavat kunnan lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto sekä hyvinvointialue, jotka *”vastaavat yhdessä kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä, niihin ohjaamisesta sekä niiden seurannasta.”* (kotoutumislaki 31 §). Kunnan on laadittava kotoutumisen edistämistä koordinoiva kotouttamisohjelma, jonka laadintaan, toimeenpanoon ja seurantaan osallistuvat kunnan aloitteesta kunnan alueella toimivat eri viranomaiset sekä tarvittaessa myös paikalliset järjestöt ja yhteisöt (44 §). Hallituksen esityksessä HE 208/2022 vp todetaan paikallistason järjestöyhteistyön ja erilaisten kumppanuuksien merkityksen kasvaneen kotouttamistyön kentällä erityisesti vuoden 2015 jälkeen: kolmannen sektorin toimijoiden osaaminen oli merkittävä tuki kun poikkeuksellisen suurelle määrälle turvapaikanhakijoita järjestettiin palveluita. Yhteistyön resursseja ja osaamista tulisi edelleen vahvistaa samoin kuin varmistaa yhteistyön ja tiedonvaihdon toimiminen viranomaisten ja kolmannen sektorin välillä (HE 208/2022 vp, 62–63).

Muuttajan yksilöllinen kotoutuminen voi olla pitkäkestoinen prosessi, mutta kotoutumista edistävillä, lain määrittämällä toimenpiteillä on aikarajauksia. Kotoutumistoimenpiteiden mahdollista tarvetta ja laajuutta arvioidaan alkukartoituksessa, joka nykyisen lain mukaan on peruste kotoutumissuunnitelman laatimiselle (kotoutumislaki 9 §, 10 §). Maahanmuuttajan yksilöllisen kotoutumissuunnitelman kestoksi on arvioitu kolme vuotta, tosin kotoutumisaikaa voidaan määrätyissä tapauksissa jatkaa (12 §). Työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden muuttajien kartoitukset ja suunnitelmat laaditaan TE-palveluissa, muut muuttajaryhmät ovat olleet kunnan kotouttamistoimenpiteiden piirissä. Pasi Saukkosen (2020) selvitysten mukaan alkukartoitus on kunnissa jäänyt vähäiselle käytölle, mikä ilmeisesti on johtunut eri hallinnonalojen käyttämistä muista vastaavista tavoista selvittää muuttajien elämäntilannetta. TE-palveluissa sekä alkukartoitus että kotoutumissuunnitelma näyttävät toteutuneen tavoiteltua merkitystään vähäisempinä, eikä muuttajien yksilöllistä osaamista, vahvuuksia tai koulutustarvetta ole välttämättä huomioitu. (Saukkonen 2020, 118–122.)

Alkukartoitus ja/tai kotoutumissuunnitelma on ollut muuttajan lakisääteinen oikeus, joka antaa mahdollisuuden saada tiettyjä palveluita, mutta samalla on lupaus näiden palveluiden saatavuudesta. Kuntakyselyissä on kuitenkin selvinnyt, etteivät kuntien resurssit ole aina riittäneet toimenpiteisiin. Myös asiakkaiden tavoittaminen voi olla vaikeaa, etenkin jos kuntaan on muutettu itsenäisesti. Kyselytulosten mukaan kaikki muuttajat eivät välttämättä edes halua käyttää oikeuttaan. (Saukkonen 2020, 119–120.) Sosiaalityön näkökulmasta kiinnostavia ovat Saukkosen havainnot lapsille, nuorille ja perheille kunnassa tehdyistä kotoutumissuunnitelmista. Varsinaisen kotoutumista edistävän toimenpiteen sijaan on ehkä laadittu ”*varhaiskasvatussuunnitelma, henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, lastensuojelun asiakassuunnitelma, vammaispalvelun palvelusuunnitelma, jälkihuoltosuunnitelma tai itsenäistymissuunnitelma.*” (mt., 122). Näiden erilaisten suunnitelmien yhteensovittamisen ja tarkoituksenmukaisen käytön kehittämistä pidetään tarpeellisena (Saukkonen 2020, 122).

Hallituksen lakiesityksessä HE 208/2022 vp kotoutumisen edistämisen kehittämistarpeisiin on pyritty vastaamaan määrittelemällä kotoutumisen edistämisen toimenpiteille uusia muotoja ja sisältöjä. Huhtikuussa 2023 hyväksytyssä uudessa kotoutumislaisissa³ kotoutumisen edistämisen palvelut muuttuvat muun muassa juuri arviointien ja suunnitelmien osalta merkittävästi (Liite 1.). Myös kunnan järjestämistä vastuut täsmentyvät kunnan uusitun kotoutumisohjelman sisällön myötä. (Liite 2.). Liitteissä on karkea tiivistys niistä hallituksen lakiesitykseen kirjatusta uudistuksista, jotka tämän tutkielman kannalta ovat keskeisiä. Lakiuudistuksen (2025) mukaan kunnan on jatkossa järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka **on sisällettävä** kunnassa tarjolla olevat kotoutumista edistävät palvelut ja toimenpiteet (lakiuudistus 2025, 13 §).

Lakiuudistuksen (2025) mukaan maahanmuuttajan kotoutumistoimenpiteiden tarve kartoitetaan kunnan järjestämässä osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnissa, jonka perusteella muuttaja tarvittaessa ohjataan kotoutumispalveluihin. (Liite 1.) Mikäli tässä ensimmäisessä arvioinnissa tunnistetaan monialaisen kotoutumisen edistämisen tarve, tehdä jatkoarviointi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Arvioinneista siirrytään tarvittaessa kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Palvelutarpeen

³ Hallituksen lakiesitys hyväksyttiin presidentin esittelyssä 14.4.2023 ja uusi laki tulee voimaan 1.1.2025. Tutkielman tässä alaluvussa viitataan presidentin esittelyssä hyväksytyyn lain epäviralliseen kirjaukseen, joka on tallennettu valtioneuvoston sivustolle. Käytän tässä tekstiyhteydessä lakiesityksestä nimeä Lakiuudistus 2025.

arvioinnin ja kotoutumissuunnitelmien rinnalla uusia kotoutumisen edistämisen palveluita ja toimenpiteitä ovat monikielinen yhteiskuntaorientaatio ja kotoutumiskoulutukseen kuuluva suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus.

Arvioinnit ja suunnitelmat ja niihin kirjatut tavoitteet muodostetaan yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Tavoitteiden sisällöt ja suunnitelmien oikeudet ja velvoitteet on selvitettävä asiakkaalle siten, että ”*tämä ymmärtää ne*” (Lakiuudistus 2025, 24 §). Kotoutuja-asiakas puolestaan velvoitetaan noudattamaan sovittua kotoutumissuunnitelmaa ja osallistumaan aktiivisesti työllistymistä ja kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin sekä ilmoittamaan elämäntilanteen muutoksista, jotka vaikuttavat suunnitelman toteuttamiseen. Suunnitelman laiminlyönneillä voi olla vaikutuksia työttömyysturvaan ja/tai toimeentulotukeen. Kotoutumissuunnitelman kesto lyhenee kolmesta vuodesta kahteen vuoteen, jota voidaan tiettyjen ehtojen täytyessä jatkaa vielä kahdella vuodella. (Lakiuudistus 2025, 20–24 §.)

Lakiuudistuksessa (2025) kunnan järjestämisvastuu tuo mukanaan velvollisuuden tuottaa entistä enemmän palveluita yhä laajenevalle asiakaskunnalle: vastaisuudessa matalan kynnyksen neuvontaa ja ohjausta on oltava saatavilla kunnan kaikille maahanmuuttajille riippumatta maassaolon syystä tai kestosta (10 §). Kiinnostava muutos on kuntapaikkaa⁴ tai kuntapaikalle ohjaamista koskevat uudet säädökset (Lakiuudistus 2025, luku 4).

Pakolaistaustaisten henkilöiden vastaanottopalvelut ovat aiemmin usein olleet kuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestämiä, mutta uuden lain myötä näitä tehtäviä on siirtymässä kunnille. Hyvinvointialue vastaa järjestämisvastuullaan olevista kotoutumista edistävästä palveluista ja tekee yhteistyötä kunnan kanssa palveluiden yhteensovittamisessa (44 §).

Lakiuudistuksen (2025) mukaan kotoutumisen edistäminen paikallistasolla on tulevaisuudessakin monialaista yhteistyötä, jossa kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen ”*suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta*” (Lakiuudistus 2025, 45 §). Tämä edellyttää yhteistyötä muun muassa niin, että kehittäminen ja suunnittelu ovat yhteensovittavissa hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien tehtävien kanssa (45

⁴ Kuntapaikka on kunnan ilmoittama valmius järjestää pakolaistaustaisen tai ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön asuminen ja vastaanottopalvelut. Sopimus kuntapaikasta ja palveluista tehdään ELY-keskuksen kanssa, ja tällöin kunta järjestää asumisen sekä tukea ja ohjausta ja tekee yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa tarpeenmukaisten palveluiden yhteensovittamiseksi. ELY-keskus ohjaa henkilön sovitulle kuntapaikalle, mutta henkilö voi myös muuttaa kuntaan tukeutuen vastaanottokeskuksen palveluihin tai henkilö voi muuttaa kuntaan itsenäisesti. (Ks. esim. Lakiuudistus 2025, luku 4.)

§). Kunnalla on myös vastuu kotoutumisohjelman järjestämisestä ”käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää.” (46 §). Kunnan kotoutumisohjelman tavoitteena on saada aikaan ”tarkoituksenmukainen ja tarvittaessa monialainen palvelukokonaisuus” (46 §). Kunnan on myös huolehdittava siitä, että mahdollisia yhteensovitettuja eli monialaisesti tuotettuja kotoutumista edistäviä palveluita tarvitsevat ”kotoutuja-asiakkaat, maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelut määritetään.” (47 §).

Hyvinvointialueiden on puolestaan ”suunnittelussaan asetettava maahanmuuttajien hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta edistävät tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet ja vastuutahot” (Lakiuudistus 2025, 49 §). Hyvinvointialueiden kotoutumista edistävät tehtävät liittyvät sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen lisäksi jo mainittujen monialaisten arviointien ja suunnitelmien laatimiseen ja seurantaan yhteistyössä kunnan ja maahanmuuttajan kanssa sekä alaikäisten lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämiseen (50 §). Sekä kunnan että hyvinvointialueen on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämiseksi (46 §, 50 §). Kotoutumisen edistämisen toteutusta ja vaikuttavuutta valvovat omalta osaltaan ELY-keskukset, kehittämis- ja hallintokeskukset (KEHA) sekä aluehallintovirastot (55–57 §).

Kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia korvataan jatkossakin valtionosuuksilla ja erilaisin perustein määräytyvillä korvauksilla (ks. esim. Lakiuudistus 2025, luku 8, 59–71 §). Koko kotoutumislainsäädännön toimeenpanon ajan vuodesta 1999 lähtien on kotoutumisen edistämisen palvelutarvetta laajasti täydennetty erilaisten projektien ja hankkeiden kautta (Saukkonen 2020, 104). Hankkeilla on kokeiltu uusia toimintamuotoja tai kehitetty jo olemassa olevia menetelmiä tai jopa pidetty yllä jo vakiintuneita palveluita. Hankkeita on kotouttamistyön kaikilla tasoilla ja mukana on useita kotouttamistyön toimijoita valtion viranomaisista lähiöiden yhteisötyön osaajiin. Hankerahoitusta jakavat muun muassa ministeriöt, kunnat, erilaiset rahastot ja säätiöt sekä Euroopan unioni. (Saukkonen 2020, 104–111.)

Hankerahoitus paikkaa kotoutumisen edistämislähtöistä puuttuvaa kestävästä rahoituksesta, eikä pitkäjänteinen kotouttamistyö ole nykytilanteessa ollut mahdollista. Hankkeiden vaihtuvat työntekijät vievät osaamisensa mukanaan, ja lisäksi hankerahoituksen vaatima uuden kehittäminen, suunnittelu, arviointi, käsittely ja valvonta siirtää osaamista ja asiantuntijuutta

pois käytännön kotouttamistyöstä. (Saukkonen 2020, 169–173.) Uudessa kotoutumislaisissa oleva kiinnostava muotoilu kunnan kotoutumishjelman järjestämisestä ”*käytettävissä olevien määrärahojen sisällä*” (Lakiuudistus 2025, 46 §) jättää jatkossakin poliittista liikkumavaraa palveluita suunniteltaessa.

Taloudelliset resurssit ja jo aiemmin esillä ollut maahanmuuttajien voimakas alueellinen keskittyminen aiheuttavat eroja kotoutumisen edistämässä paikallistasolla. Erot ja epäjohtamismukaisuudet kuntien kotoutumispalveluissa, -toimenpiteissä ja käytännöissä näyttäytyvät asiakkaille epäloogisina ja synnyttävät kokemuksia epäoikeudenmukaisesta kohtelusta (Berg 2012, 25–27). Kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisen ja saatavuuden alueellisia eroja hyvin kuvaava esimerkki löytyy kotoutumiskoulutuksen alkamisen odottamisesta: Itä-Suomessa jonotetaan eli odotetaan, että koossa on riittävä määrä asiakkaita koulutuksen järjestämiseksi, kun taas Etelä-Suomessa koulutuksiin jonotetaan, koska palvelut ovat ruuhkautuneet (Sotkasiira 2018, 42). Pasi Saukkonen muistuttaa, että etenkin pääkaupunkiseudun kotoutumispalveluiden kehittämisessä olisi huomioitava kuntarajat ylittävien yhtenäisten palveluketjujen muodostuminen – kotoutumisen seurannan ja toimenpiteisiin ohjaamisen vastuiden pitäisi olla selkeitä myös kunnasta toiseen siirryttäessä. Periaatteiden ja käytäntöjen pitäisi olla riittävän yhteneväisiä niin, ettei muodostu ”*epävarmuutta siitä, miten suomalainen yhteiskunta toimii*” (Saukkonen 2020, 149).

Suomalaista kotouttamispolitiikkaa laaja-alaisesti tutkinut Pasi Saukkonen (2020) toteaa, että kotouttamispolitiikan toimeenpanoa arvioitaessa kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden järjestämisen ja saatavuuden alueelliset erot ovat tiedossa. Kotoutumisen edistämisen tavoitteiden pitkäjänteistä tarkastelua kuitenkin rajoittaa se, että koottua tietoa toimenpiteistä, toimenpiteisiin osallistujien määristä tai toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnista eli kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toteutumisesta ei ole saatavilla. Tiedon hajanaisuutta ja puutteellisuutta osittain selittää se, että kotoutumisen edistäminen on ”*poikkihallinnollista, moniulotteista ja muutenkin monipuolista toimintaa*” (mt.,126). Saukkosen mukaan kotouttamispolitiikan toimeenpanosta löytyisikin paljon aiheita tutkimukselle. (Saukkonen 2020, 118–126.)

Kotoutumislainsäädännön uudistaminen limittyy paitsi sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen myös työvoimapolitiikan uudistukseen, joka astuu voimaan vuoden 2025 alusta. Tuolloin julkisten työllistämispalveluiden (TE-palvelut) järjestämisvastuu siirtyy työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Sote-rakennemuutoksen yhteydessä puolestaan muun muassa

kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus siirtyivät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. (Kuntaliitto 2023.) Kunnan kotouttamistehtävien kannalta työvoimapalvelu-uudistus on kiinnostava – pystyvätkö kunnat esimerkiksi kehittämään uudenlaista kotoutumiskoulutusta yhteistyössä alueen elinkeinoelämän ja oppilaitosten kanssa? Kuntasektorilta ja kotoutumista edistävien palveluiden erilaisilta tuottajilta edellytetään lähivuosien aikana kykyä sopeutua muutoksiin ja sopeuttaa myös palvelut muuttuvaan toimintaympäristöön.

2.3 Monialainen yhteistyö

Hallituksen kotoutumislakiesityksessä HE 208/2022 vp toistuu käsite monialainen yhteistyö niin kotouttavien toimenpiteiden kuin lain toimeenpanon yhteydessä.

Kotoutumislainsäädännössä monialainen yhteistyö tarkoittaa ”*eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyötä*” (kotoutumislaki 3 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon monialaista yhteistyöosaamista selvittäneessä raportissa (Timperi 2022) monialainen yhteistyö määritellään eri hallinnonalojen rajat ylittäväksi ja kaikkia ammattiryhmiä koskevaksi yhteistyöksi, joka tuottaa uutta tietoa ”*työskentelyn yhdys- tai rajapinnoilla*” (Timperi 2022, 14). Ammattiryhmien rajat ylittävä yhteistyö erottaa monialaisuuden moniammatillisuudesta eli ammattiryhmien välisestä toiminnasta, jossa ammattiryhmien hierarkiat ja työnjako siirtyvät yhteistyön kentälle. Kolmas yhteistyön muoto on monitoimijuus, joka sulkee sisäänsä kaikki yhteistyön kumppanuudet – myös asiakkaan. Tällöin toiminnan tavoitteet on asetettu yhdessä. (Mt., 14–15.)

Julkisten palveluiden kehittäminen, suunnittelu, järjestäminen ja tuottaminen edellyttää yhteistyötä eri hallinto- ja organisaatiokulttuurien välillä: resursseista ja laajoista linjanvedoista päätettäessä prosesseihin liittyy mukaan ammattihenkilöiden lisäksi julkisen alan virkamiehiä ja luottamushenkilöitä sekä yksityisen sektorin ja järjestöjen ammattilaisia. (Isoherranen 2012, 77.) Kotoutumisen edistämisen laajan yhteistyön foorumit ovat lakisääteisiä. Voimassa oleva kotoutumislaki (1386/2010) edellyttää kotouttamisen kehittämistä yhdessä kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston, hyvinvointialueen, Kansaneläkelaitoksen, poliisin sekä niiden järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen kanssa, jotka järjestävät kotoutumista edistäviä palveluja (kotoutumislaki 31 §). Kunta tai useammat kunnat yhdessä voivat myös asettaa neuvottelukunnan edistämään kotoutumista ja etnisiä suhteita (mt., 31 §; lakiuudistus 2025, 48 §). Monialaista yhteistyötä tehdään myös hallinnon aluetasolla, jossa ELY-keskus voi asettaa alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnan

kotoutumisen edistämisen kehittämistä ja yhdenvertaisuuden edistämistä varten (kotoutumislaki 39 §).

Yhteistyö eli osaamisen ja asiantuntijuuden jakaminen toimialueiden rajapinnoilla vaikeutuu, jos ”organisaation päämäärinä ovat ... itseään johtavat ja itsenäisesti päätöksiä tekevät toimijat” (Timperi 2022, 15). Asiantuntijuuden jakaminen edellyttää myös toisten ammattilaisten asiantuntijuuden tunnistamista (mt., 23). Asiantuntijaorganisaatioissa voi kuitenkin olla useampia yhteistyön ja muutoksen fyysisiä, mentaalisia tai sosiaalisia esteitä. Fyysiset esteet ovat konkreettisia vuorovaikutusta rajoittavia tekijöitä kuten työtilojen järjestelyt. Mentaaliset rajoitteet syntyvät erilaisten toimintakulttuurien tai vaikkapa ammatillisten käsitteiden ymmärtämisen vaikeudesta. Sosiaaliset esteet taas syntyvät jo Timperinkin esille nostamasta yksintekemisen toimintamallista. (Isoherranen 2012, 68–69, viitaten Tor Hernes 2004.) Työyhteisöt ovat usein haastavia myös tiedonkulun kannalta: henkilöstön vaihtuvuus voi olla suurta, minkä takia asiantuntijatiedon luotettava eteenpäin siirtäminen ja siirtyminen on tärkeää eli organisaatorajat ylittävien tiedonsiirtojärjestelmien merkitys korostuu (mt., 67). Kotouttamistyön käytännöissä asiakastyön kannalta tarpeellisten tietojen siirtyminen asiakkaan mukana edellyttää hallintorajojen ylittämistä vaikkapa oppilashuollossa kunnan järjestämän perusopetuksen ja hyvinvointialueen välillä tai pakolaistaustaisen asiakkaiden kuntaan ohjaamisen yhteydessä kunnan ja ELY-keskuksen välillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon, kuntasektorin, työvoimapalveluiden ja yksityisen sekä järjestösektorin yhteensopivien käytännön kotouttamistyön työskentelytapojen löytäminen edellyttää yhteistyön mahdollistamista organisaatioiden, ryhmien ja myös yksilöiden tasolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon monialaista yhteistyöosaamista tarkastelleen selvityshenkilön raportissa (Timperi 2022) todetaan, että toimialat ylittävän yhdessä tekemisen ytimessä ovat organisaatioiden toimintakulttuuri sekä halu ja kyky kehittää yhteistyötä ja sitoutua yhteistyöhön. Ryhmätasolla yhteistyön onnistumisen edellytys on työilmapiiri, jota rakentavat muun muassa henkilöiden vuorovaikutustaidot sekä yhteistyötä edistävä johtaminen. Yksilötasolla puolestaan mahdollisuus vaikuttaa yhteistyön kehittämiseen tukee yhteistyömotivaatiota. (Timperi 2022, 15.) Yhteistyön esteiden ylittäminen sekä eri toimialojen ja toimijoiden asiantuntijuuden jakaminen ja tunnistaminen on edellytys asiakaslähtöisen työskentelyn onnistumiselle.

Asiakaslähtöisyyden tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan henkilöstön yhteistyöosaamista, myönteistä asennetta, tietoa palvelujärjestelmistä ja taitoa työskennellä asiakkaan kanssa sekä lisäksi rakenteellisia edellytyksiä eli palvelujärjestelmän joustavuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, ohjausta ja johtamista, resursseja ja teknologian tehokasta käyttöä, toteavat sote-alan integraatiota tutkineet Kallio ym. (2022). Yhteistyön onnistuminen edellyttää organisaation tukea niin yhteistyöosaamisen kuin yhteistyön rakenteiden osalta (Kallio ym. 2022). Keskusteleva asiantuntijuus, kommunikointi- ja tiimityötaidot, ovat monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön keskeisimmät edellytykset (Isoherranen 2012, 157; ks. myös Timperi 2022, Kallio ym. 2022). Alan ammattilaisten koulutuksessa tulisikin huomioida muuttuva toimintaympäristö ja vahvistaa monialaista ja moniammatillista osaamista, tutkijat viestittävät.

Kotoutumisen edistämisen monialaisen yhteistyön määrittelyt ja kuvaukset ovat laajoja ja velvoittavia. Yhteistyötä pitäisi kyetä tekemään laajoissa valtakunnallisissa ja pienissä paikallisissa yhteyksissä, virkavastuulla byrokratiatyössä ja ruohonjuuritasolla asiakkaiden elämäntilannetta arvioiden, erilaisen toimintamallien ja toimijoiden alakohtaisten määräysten ja ohjeiden opastamana. Asiakastyössä ammatillisista osaamista edellyttävät muun muassa erilaiset kulttuuriset toimintatavat, kulttuurisensitiivisen työskentelyn taidot sekä kielitaitovaatimukset ja tulkkauspalveluiden haasteet (Anis 2018, 327–330). Kotouttamistyön käytännöissä yhteistyön erilaiset muodot toteutuvat toimintakenttien sisällä ja välillä erilaisten palveluntuottajien ja viranomaisten kesken – työssä tarvitaankin tietoa ja taitoa liikkua laajan palveluverkoston ”*yhdys- tai rajapinnoilla*”. Kun kotouttamistyöhön osallistetaan myös asiakas ja hänen elinpiirinsä, tarvitaan yllä mainittua keskusteleavan vuorovaikutuksen asiantuntijuutta, jotta ajatus monitoimijuudesta toteutuisi ja asiakas voisi aktiivisesti vaikuttaa omaan kotoutumisprosessiinsa.

3 Kotoutumisen edistämisen sosiaaliset tavoitteet

3.1 Sosiaalisesti kestävä hyvinvointi

Hyvinvointi on vaurautta, varakkuutta, rikkautta eli aineellista, taloudellista hyvinvointia tai hyvä terveydentila, harmoninen olo (Kielitoimiston sanakirja). Taloudellisen hyvinvoinnin syntyminen ja jakautuminen on kiinnostava yhteiskunnallinen ilmiö: rahalla voi ehkä ehkäistä, vähentää tai poistaa yhteiskunnallisia ongelmia, mutta vaurauden epätasainen jakautuminen synnyttää yhteiskunnallista eriarvoisuutta, mikä sosiologi Göran Therbornin (2014) sanoin on tappavaa. Pohjoismaissa taloudellista hyvinvointia on haluttu tavoitteellisella politiikalla muuntaa sosiaalisesti hyvinvoinniksi ja näin vähentää yhteiskunnallisia ongelmia, tavoitella harmonista oloa. (Ks. esim. Kananoja 2017a; Kananoja & Karjalainen 2017.)

Hyvinvointivaltio eli ”*valtio, jossa on korkea elintaso ja hyvin järjestetty sosiaaliturva*” (Kielitoimiston sanakirja) kuvaa pohjoismaista ja suomalaista yhteiskuntamallia, jossa yhteistä vaurautta on jaettu kansalaisille sosiaaliturvana ja palveluina. Hyvinvointivaltion rahoittaminen, oikeus hyvinvointivaltion palveluihin ja etuuksiin sekä yhteiskunnan velvollisuus huolehtia kansalaisten tarpeista ovat kuitenkin jatkuvan arvioinnin kohteena. Suomessa erilaisilla foorumeilla pohditaan hyvinvointivaltion perusteiden kestävyyttä, julkisen rahoituksen riittävyttä ja laajan sosiaaliturvan leikkaamista. Myös akateeminen tutkimus kartoittaa hyvinvointivaltion kannatuksen laajuutta. (Ks. esim. YLE Uutiset 2022; Saari 2023; YLE Uutiset 2023a-e.). Tuoreita esimerkkejä käydystä keskustelusta löytyy myös suomalaisten puolueiden eduskuntavaalikampanjoista (ks. esim. Kokoomus 2023; Perussuomalaiset 2023; SDP 2023).

Sosiaalipoliittiset päätökset kytkeytyvät tiiviisti sosiaalihuollon järjestämisen ja sosiaalityön resursseihin. Perinteisessä uusklassisessa talousajattelussa antelias sosiaalipolitiikka nähdään talouskasvun jarruna, koska sosiaalietuuksien ajatellaan houkuttelevan elämään valtion kustannuksella ja toisaalta sosiaaliturvan ja yleisestikin julkisen sektorin rahoituksen katsotaan siirtävän verotulot pois talouskasvusta. Sosiaalimenoja supistamalla voidaan verotuloja siirtää investointeihin, joiden uskotaan lisäävän tuottavuutta. (Kajanoja & Hagfors 2011, 198–201.) Talouskasvun tavoitetta kriittisesti tarkastelevat Joutsenvirta ym. (2016) kiistävät kasvutavoitteen ainoana keinona pitää yllä hyvinvointivaltiota ja hyvinvointia heikentävät uudistukset keinona aikaansaada talouskasvua. Kasvun sijaan tavoitteena voisi

olla taloudellinen ja poliittinen vakaus ja luottamus kanssaihmiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin – sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä hyvinvointi. Tärkeysjärjestyksen muuttaminen talouskasvusta kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia on mahdollista, mutta se edellyttää uudenlaista ajattelua työstä, toimeentulosta ja myös rahataloudesta. (Joutsenvirta, Hirvilampi, Ulvila & Wilén 2016, 76–81.)

Sosiaalimenoja ja julkista taloutta voi tarkastella myös tuottavuutta lisäävinä tekijöinä. Tällöin julkisesti rahoitetut palvelut, esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudet tai laajasti tarjolla oleva koulutus nähdään kansantalouden kasvun mahdollistajana. Sosiaaliturvan puolestaan ajatellaan tasaavan talouden suhdannevaihtelujen vaikutuksia kansalaisten arkeen. Kajanojan ja Hagforsin (2011) hyvän kehän teorian mukaan antelias sosiaalipolitiikka vähentää eriarvoisuutta, jolloin sosiaalinen pääoma vahvistuu ja siten myös hyvinvointi lisääntyy, mikä puolestaan sulkee kehän, kun lisääntyneen hyvinvoinnin tuottoja siirretään sosiaalipolitiikkaan eli hyvinvointipanoksia lisätään kiertoon. (Kajanoja & Hagfors 2011, 200–211.)

Hyvän kehän ajattelun mukaan eriarvoisuuden vähentäminen lisää sosiaalista pääomaa eli luottamusta yhteiskunnan instituutioihin ja kanssaihmiin. Sosiaalinen pääoma on yhteisöjen yhteenkuuluvuuden rakennusaine. (Kajanoja & Hagfors 2011, 209.) Inhimillinen pääoma puolestaan on niitä tietoja ja taitoja, jotka kohottavat yksilön tuottavuutta. Inhimillinen pääoma kuitenkin poistuu yksilön mukana, mutta sosiaalinen pääoma säilyy yhteisön käytössä yksilön poistumisen jälkeenkin (mt., 218). Sosiaalinen pääoma syntyy yhteisöissä, yhteisten kokemusten myötä, toisilta oppimalla ja luo edellytyksiä inhimilliselle pääomalle (mt., 219). Sosiaalisen ja inhimillisen pääoman lisääntyminen lisää hyvinvointia. Hyvän kehän teoriolla tutkijat haluavatkin haastaa laajan sosiaalipolitiikan haittapuolia korostavaa yhteiskunnallista ajattelua.

Sosiologi Göran Therborn toteaa, että vaikka Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on ”*onnistuttu luomaan sosiaalisia turvaverkkoja ja edistämään sosiaalista tasa-arvoa*” (Therborn 2014, 153), ei yhteiskuntaluokkaan perustuvaa eriarvoisuutta ole kuitenkaan pystytty ”*erityisen hyvin*” (mt., 153) poistamaan. Eriarvoisuuden muodot ovat sosiaalisia konstruktioita ja siksi myös purettavissa, hän muistuttaa (mt., 175), ja tästä syystä tasavertaisten toimintamahdollisuuksien, hyvinvoinnin ja arvokkaan elämän pitäisi nykypäivänä olla kaikkien ulottuvilla (mt., 61). Therborn viittaa Amartya Senin ja Marta Nussbaumin esittämiin näkemyksiin ihmisten tasa-arvoisista mahdollisuuksista valita

elämänpolkunsä ja yhdenvertaisista mahdollisuuksista saada resurssit, joilla valitsemaansa polkua voisi kulkea (mt., 54). Eriarvoisuudesta kuitenkin rakentuu moniulotteisia esteitä, jotka Therbornin mukaan *”vievät ihmisiltä tasavertaiset toimintamahdollisuudet. Tässä mielessä eriarvoisuus loukkaa ihmisoikeuksia, koska se vie miljardeilta ihmisiltä mahdollisuuden täysipainoiseen inhimilliseen kehitykseen.”* (mt., 54).

Eriarvoisuuden ulottuvuuksia globaalissa mittakaavassa tarkasteleva Therborn muistuttaa, että eriarvoisuus periytyy perheissä, sillä mahdollisuus sosiaaliseen nousuun on kiinnittynyt vanhempien tuloihin ja koulutukseen. Tasa-arvopyrkimyksissä olisikin huomioitava lasten mahdollisuudet ja huono-osaisen lapsuuden elinikäiset vaikutukset. (Therborn 2014, 138–139; 194.) Eriarvoisuus on moniulotteista. Se voi olla elämänehtojen eli perusturvallisuuden eriarvoisuutta tai resurssien kuten vaikkapa rahan tai sosiaalisen nousun mahdollisuuksien eriarvoisuutta. Eriarvoisuus voi olla myös eksistentiaalista, jolloin eriarvoisuus kohdistuu ihmisen *”henkilökohtaiseen riippumattomuuteen, identiteetin tunnistamiseen ja kunnioitukseen”* (mt., 64). (Mt., 61–68.) Tasa-arvoa puolestaan tuottavat poliittiset tavat tasata eroja esimerkiksi verotuksen, tulonsiirtojen tai positiivisen erityiskohtelun avulla. Tasa-arvoa tuottaa myös osallistaminen kuten vaikkapa kansalaisuuden tai pysyvän maassa asumisen perusteella myönnetyt oikeudet ja palvelut tai ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden huomioiminen lainsäädännössä. Sosiaalisen osallisuuden ja osallistamisen tavoitteilla on suoraan vaikutusta esimerkiksi siirtolaisten toimintamahdollisuuksiin tai eriarvoisuuden kokemuksiin. (Therborn 2014, 80.)

Hyvinvointivaltio, taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi sekä taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus ovat sosiaalisen toiminnan tuottamia. Sosiaalista toimintaa on kaikki se, mitä me ihmiset teemme yhdessä, miten olemme suhteissa toisiin ihmisiin ja miten yhdessä rakennamme sosiaalista todellisuutta. Meillä on tarve kuulua ryhmään, saada toisilta tunnustusta ja kunnioitusta. (Kuusela 2011, 52–53; Tuomela & Mäkelä 2011, 87.) Ihmisten välinen vuorovaikutus voi kuitenkin olla sattumanvaraista ja kulttuuristen sääntöjen määrittelemää. Toimintaamme myös rajoittavat yhteiskunnalliset rakenteet ja monenlaiset ulkoiset tekijät. Rajoitteista huolimatta meillä kuitenkin on kyky toimia, olla aktiivisia toimijoita, etsiä ratkaisuja ja vaihtoehtoja. Ratkomme ongelmia, koska osaamme toimia yhdessä: sosiaalisuutemme luo tilaa erilaisille vaihtoehdoille ja uusille mahdollisuuksille. (Kuusela 2011, 62–65; Tuomela & Mäkelä 2011, 87–89.)

Kotoutumisajan alkuvaiheessa monen muuttajan arjen rakenteet ja tutut sosiaaliset verkostot ovat kadonneet, ja uuden arjen rakentaminen, uuden tulevaisuuden ajattelemisen voi olla haasteellista. Integroituminen edellyttää motivaatiota, luottamusta tulevaisuuteen ja ympäröivään yhteiskuntaan, ja jos motivaatio ja luottamus puuttuvat, on syrjäytymisen, yhteiskunnan ulkopuolelle jäämisen uhka suuri (Sotkasiira 2018, 33, viitaten Kati Turtiainen 2012). Haavoittuva yhteiskunnallinen asema ei aina tarkoita toimintakyvyn menettämistä, ja siksi saatavilla pitäisikin olla keinoja vahvistaa yksilön itsenäisiä selviytymistapoja (Saari 2023, 90–91.) Saaren väittämää voi tarkastella yksilön autonomian ulottuvuuksien näkökulmasta: sosiaaliset suhteet ja tunnustetuksi tuleminen pohjustavat kykyä itsenäiseen elämään ja itsenäisiin päätöksiin lisäten yksilön hyvinvointia (Sotkasiira 2018, 33). Yksilön autonomia voi toteutua mahdollisuutena osallistua yhteiskunnan ja oman elinympäristön toimintaan sekä kykynä tuottaa ja tavoitella uusia, itselleen merkityksellisiä asioita tai mahdollisuutena kyseenalaistaa ja muuttaa kulttuurisia sääntöjä tai hyväksyä säännöt. (Sotkasiira 2018, 33, viitaten Elina Aaltio 2013).

Suomalaisen kotouttamispolitiikan ytimessä on ajatus aktiivisen yhteiskuntaan osallistumisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin yhteydestä (ks. esim. HE 208/2022, 127–128). Kotoutumisen edistämistä tavoitellaan vahvistamalla kotoutujan arjen tietoja ja taitoja sekä työelämän valmiuksia ja tukemalla asettautumista uuteen elinympäristöön. Lasten ja nuorten sekä vanhempien ja perheiden pitkäjänteinen osallistaminen suomalaiseen yhteiskuntaan on hallituksen lakiesityksessä huomioitu keskeisenä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tuottavana ja toisaalta syrjäytymistä ehkäisevänä tekijänä (HE 208/2022, 46–49). Yhdenvertaisuuden huomioiminen kotoutumista edistävissä palveluissa edellyttää muuttajien yksilöllisten tarpeiden tunnistamista, niin palveluiden suunnittelussa kuin toimeenpanossa (HE 208/2022, 127–128). Hallituksen esityksessä muuttajan oman toimijuuden vahvistaminen on yksilöiden ja yhteisöiden psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia tukeva tavoite. Sosiaalityössä sosiaalisen hyvinvoinnin perusta nähdään samansuuntaisena: asiakkaan oman toimijuuden vahvistaminen – arjen toimintakyvyn tukeminen – lisää yksilöiden ja samalla myös yhteisöjen sosiaalista hyvinvointia.

3.2 Sosiaalityö tavoitteellisena muutostyönä

Sosiaalista todellisuutta, jokapäiväistä arkea, jossa elämme, voi kuvailla mahdollisuuksien ja esteiden ristiriitaiseksi samanaikaisuudeksi: yksilöllinen toimintakykymme muokkautuu suhteessa näihin mahdollisuuksiin ja esteisiin (Kotiranta & Virkki 2011, 120). Sosiaalihuolto

on lakisääteistä yhteiskunnallista toimintaa, jonka tavoitteena on madaltaa näitä esteitä ja luoda mahdollisuuksia niin yleisellä kuin yksilöiden tasolla. Sosiaalihuollon työrukkanen on sosiaalityö, jonka menetelmien avulla yksilöä autetaan, tuetaan ja ohjataan selviytymään omassa todellisuudessaan. (Ks. esim. Kananoja 2017b.) Eskolan ja Viheriärännän (1982) mukaan pyrkimys toteutuu puuttamalla arjen häiriötekijöihin, turvaamalla elämisen mahdollisuudet ja aktivoimalla asiakasta ratkomaan itse ongelmatilanteitaan. Sosiaalityöllä on tehtävä toimintakyvyn ylläpitäjänä, ihmisen aktiivisen toimijuuden ja oman elämäntilanteen hallinnan mahdollistajana. Elämän mahdollisuuksien ja esteiden olemassaolon tiedostaminen on avain muutokseen, uuteen orientoitumiseen, uudenlaiseen toimintaan. (Eskola & Viheriäranta 1982.) Sosiaalityöllä on mahdollista rakentaa asiakkaan hyvän kehää.

Sosiaalityön yleiseksi tavoitteeksi voisi tiivistää yksilön hyvinvoinnin lisäämisen edistämällä yksilön ja hänen ympäristönsä vuorovaikutusta niin, että itsenäinen elämäntilanteen hallinta mahdollistuu (ks. esim. Kananoja 2017b). Sosiaalihuollon ja siten myös sosiaalityön laajemmaksi tavoitteeksi asetetaan hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden ylläpitäminen ja edistäminen sekä muun muassa eriarvoisuuden vähentäminen ja osallisuuden edistäminen (sosiaalihoitolaki 1 §). Sosiaalihoitolain mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä ihmisten arjen tukemiseksi hyvin erilaisissa elämäntilanteissa ja arjen kriisiytyessä (11 §).

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan moninaisille väestöryhmille suunnattua tukea, neuvontaa ja ohjausta, erilaisten asiakasryhmien etujen toteutumisen valvontaa sekä erimuotoisia kotiin vietäviä tai laitoksessa järjestettäviä hoiva- ja kuntouttavia palveluita (14 §). Sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden järjestäminen siirtyi 1.1.2023 kunnilta hyvinvointialueille samanaikaisesti terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden kanssa. Hyvinvointialueen vastuulla ovat sosiaalihuollon lisäksi muun muassa lapsiperheiden ja työikäisten palvelut, mielenterveyspalvelut, vammaispalvelut ja oppilashuolto sekä kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus. Hyvinvointialueiden palvelut rahoittaa valtio ja alueen toiminnasta ja taloudesta vastaa vaaleilla valittava aluevaltuusto. (STM 2023a; STM 2023b.)

Sosiaalityön asiantuntemus syntyy tutustumalla asiakkaiden elämäntilanteisiin ja niihin vaikuttaviin yksilöllisiin, yhteisöllisiin ja yhteiskunnallisiin tekijöihin. Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä näyttäytyy usein sosiaalisten ongelmien ratkomisena, mutta työ on myös työmenetelmien ja palveluiden arviointia, kehittämistä ja suunnittelua, sosiaalisten ongelmien syntysyiden etsimistä ja ongelmien monialaista ja monitoimijaista ennaltaehkäisyä, yhteiskunnan heikommassa asemassa olevien oikeuksien puolustamista ja syrjäytymistä synnyttävien rakenteellisten tekijöiden tunnistamista ja yhteiskunnallista korjausrakentamista.

(Kananaja 2017b; Pohjola 2019.) Sosiaalityötä ohjaavat yhteiskunnallisen tehtävän lisäksi myös ammatilliset arvot ja periaatteet, joiden ytimessä on jokaisen ihmisen ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen sekä pyrkimys oikeudenmukaiseen työskentelyyn niin, että asiakastyössä asiakas kokee tullessa kuulluksi ja voivansa vaikuttaa asiansa käsittelyyn (Kananaja 2017c, 174). Sosiaalista hyvinvointia edistävät toimintaympäristöt tukevat sosiaalityötä näissä tehtävissä, ja sosiaalityön yhteiskunnalliseen tehtävään liittyy myös osallistuminen palvelujärjestelmän kehittämiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon (Pohjola 2019, 325–329).

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ammatillisuuden perusarvoksi määrittyy nimenomaan asiakaslähtöisyys, mutta sen rinnalla myös sekä asiakkaan oikeuksien että velvollisuuksien huomioiminen (Kallio ym. 2022). Asiakastyössä tilanteet ovat usein ristiriitaisia: kenen oikeuksia kunnioitetaan esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakas aiheuttaa vaaraa itselleen tai läheisilleen tai ongelman ratkaisu tuottaisi *”kohtuuttoman suuria kustannuksia käytettävissä oleviin voimavaroihin verrattuna.”* (Kananaja 2017c, 175). Sosiaalityön käytössä olevia resursseja rajaa julkinen rahoitus, lainsäädäntö ohjaa asiakasta koskevien päätösten tekemistä ja organisaatioissa on sisäisiä ohjeistuksia resurssien käytöstä. Sosiaalityön ammatilliset käytännöt parhaimmillaan tukevat ja suojaavat työskentelyä myös ristiriitatilanteissa ja ohjaavat asiakastyössä syntyneiden eettisesti haastavien tilanteiden tunnistamisessa ja purkamisessa. (Kananaja 2017c, 173–178.)

Sosiaalityö on tavoitteellisia, tilastoitavia ja raportoitavia toimenpiteitä mutta ennen kaikkea työ on yhteistyötä asiakkaan kanssa asiakkaan elämäntilanteen muutosta kohti. Muutostyön käyttövoimana on asiakkaan ja työntekijän välinen luottamus, mutta luottamuksellisen vuorovaikutuksen syntyminen voi olla hidas prosessi. Asiakastyön lähtöpisteenä voi olla asiakkaan epäluottamus tai tyytymättömyys viranomaisia kohtaan, asiakassuhteeseen voi liittyä kontrollia vaativia tehtäviä tai itsemääräämisoikeuden rajoittamista tai yksinkertaisesti työntekijöiden vaihtuvuus on suurta ja asiakassuhde jää katkonaiseksi. Asiakassuhteeseen voivat vaikuttaa myös työntekijän omat ennakkoluulot ja käsitykset, ja ammattilaisen pitäisikin tunnistaa omaa työskentelyä mahdollisesti rajoittavat tekijät. (Kananaja 2017c, 184–189; ks. myös Juhila 2006, 49–101.) Sosiaalityössä asiakkaan elämäntilanteesta ja muutostarpeesta pyritään muodostamaan kokonaisnäkemys, ja sosiaalityöntekijä myös pyrkii löytämään asiakkaalle tarpeenmukaiset palvelut (Kananaja 2017c, 183).

Asiakassuhde on sosiaalityön ammatillisuuden kehittymisen myötä muuttunut holhoavasta, kurittavasta ja kontrolloivasta suhteesta kohti asiakaslähtöisyyttä ja oikeuksiin perustuvaa asiakastyötä. Kirsi Juhila toteaa, että kaikki nämä piirteet näkyvät edelleen häivähdyksinä nykyisissä sosiaalityön käytänteissä. (Juhila 2006, 45–48.) Juhila (2006) tarkastelee sosiaalityöntekijän ja asiakkaan suhdetta neljästä näkökulmasta: asiakassuhde voi olla liittämisen- ja kontrollisuhde, kumppanuussuhde, huolenpitosuhde tai vuorovaikutuksessa rakentuva suhde. Liittämissuhteessa *”sosiaalityöntekijän roolina on liittää asiakkaita yhteiskunnan valtakulttuuriin ja tarvittaessa kontrolloida niitä, joiden liittämisessä on vaikeuksia.”* (Juhila 2006, 49). Ammatin sisällä on kuitenkin haettu edellistä asiakaslähtöisempää työskentelytapaa, asiakkaan ja työntekijän rinnakkaista toimintaa, jonka Juhila on nimennyt kumppanuudeksi. Asiakassuhteesta voi myös muodostua huolenpitosuhde, jos asiakas ei selviä omillaan vaan tarvitsee apua ja tukea. Asiakassuhteessa roolit voivat myös olla tilannekohtaisia, muovautua vuorovaikutuksessa sosiaalityöntekijän tehdessä tulkintoja asiakkaan elämäntilanteesta ja arvioidessa palveluiden tarvetta. (Juhila 2006.)

Juhila lähestyy liittämisen- ja kontrollitehtävää syrjäytymisen ja liittämisen, eksklusion ja inklusion, kautta: ensisijaisesti köyhyys ja pienituloisuus nähdään käyttövoimana prosessille, jossa huono-osaisuus kasautuu ja ajautuminen yhteiskunnassa yleisesti tavoiteltavien osallisuuksien (esimerkiksi palkkatyö tai perhe) ulkopuolelle käynnistyy. Syrjäytymisen nähdään vievän ihmisiltä ja yhteisöiltä mahdollisuuden osallistua yhteiskuntaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja poliittisesti. Kansallisella tasolla syrjäytymisen riskiryhmiksi on 20 vuotta sitten nimetty muun muassa asunnottomat, pitkäaikaistyöttömät, vajaakuntoiset, epävakaisissa oloissa elävät lapset, väkivaltaa kokeneet naiset ja maahanmuuttajat. (Juhila 2006, 52–57.) Yhteiskuntaan liittämisen edistäminen tapahtuu elämänhallintaa vahvistamalla eli asiakasta *”tuetaan, kannustetaan ja valmennetaan”* kohti *”hallitumpaan, itsenäisempää ja oma-aloitteisempaa elämää”*. (Mt. 2006, 61–63.)

Sosiaalityön liittämistehtävässä, asiakkaan syrjäytymiskiirteen katkaisemisessa ja asiakkaan yhteiskuntaan osallistamisessa, on vaarana sosiaalityöntekijän näkökulman olevan valtavirran arvomaailman mukainen. Asiakkaan yksilöllinen elämäntilanne jää taustalle ja asiakasta arvioidaan syrjäytyneenä, yhteiskuntaan liitettävänä objektina. (Juhila 2006, 49–65.)

Sosiaalityötä voi myös ohjata näkemys asiakkaan oman toiminnan vaikutuksesta elämäntilanteeseensa, jolloin oikeus yhteiskunnan tukeen ja palveluihin syntyisi vasta, kun *”vastuu otetaan omasta ja mielellään myös lähiyhteisöjen ihmisten elämästä.”* (mt., 69). Vastuuttamista edistetään erilaisilla sitoumuksilla, sopimuksilla ja suunnitelmilla tai

aktivoinnilla, ja asiakastyö ja asiakkaan toiminta dokumentoidaan tarkasti. Sosiaalityötä kehystävät hyvinvointivaltion odotukset syrjäytymisriskissä olevien ihmisten palautumisesta yhteiskunnalle arvokkaiksi yksilöiksi. (Juhila 2006, 99–101.) Liittämällä tavoiteltu normaalius, normaali elämäntapa, osallisuus, on kuitenkin hämmentävän epämääräinen tavoite. Juhila (2006) esittääkin pohdittavaksi, millaista on se normaalius, johon syrjäytyneeksi määritellyn tulisi liittyä, ja kuka normaaliksi määritellyn elämäntavan sisäpiiriin päästetään ja kuka jää ulkopuolelle. Valtavirtaan liittymisen vaatimus voikin olla kyvyttömyyttä sietää erilaisuutta (Juhila 2006, 64–65).

Liittämisen- ja kontrollisuhde on kotoutumisen edistämisen näkökulmasta kiinnostava: kotouttamistyön tavoitteet ja toimenpiteet ovat lakisääteisiä, toimenpiteisiin liittyy erilaisia kontrollin elementtejä, kotouttamistyön käytäntöjen pyrkimyksenä on syrjäytymisen ehkäiseminen ja vähemmistön osallistaminen, liittäminen valtakulttuuriin. Mitä tapahtuu kun liittämisen arvioidaan epäonnistuneen? Suljetaanko syrjäytyneiksi määritellyt ihmiset yhteiskunnan ulkoreunoille, jolloin ”syrjäytymisestä tulee syrjäyttämistä” (Juhila 2006, 79)? Kulttuuristen rajojen ja erojen tunnistaminen voi olla ahdistavaa ja liian erilaiseksi koettu uhkaavaa. Tilannetta pyritään korjaamaan edistämällä enemmistökulttuuriin liittymistä ja liittämistä, ja jos tämä ei onnistu, vahvistetaan rajoja sulkemalla liian vieras ulkopuolelle. Syrjäyttäminen voi olla symbolista (ihmisistä puhutaan vaarallisina ja arvaamattomina), syrjäyttäminen voi olla konkreettisia toimia valtioiden sisällä (esimerkiksi erilliset asuinalueet tai ihmisten sijoittaminen pakolaiskeskuksiin) tai valtioiden välillä (esimerkiksi maahantulon vaikeuttaminen). (Juhila 2006, 78–81.) Maahanmuuttajien parissa tehtävässä sosiaalityössä yksilöiden, yhteisöiden ja yhteiskunnan välissä olevien erilaisten rajojen ja syrjäyttävien rakenteiden tunnistamisen pitäisi olla osa ammatillista asiantuntijuutta.

3.3 Kotouttava sosiaalityö työorientaationa

Maahanmuuttajien parissa tehtävän sosiaalityön voi ryhmitellä vastaanottovaiheen sosiaalityöksi, kotouttavaksi sosiaalityöksi ja monikulttuuriseksi sosiaalityöksi (Anis 2017). Vastaanottovaiheen asiakkaiden turvapaikkaprosessi on usein vielä kesken ja sosiaalityö tukee muuttajaa epävarmassa elämäntilanteessa. Kotouttavaa sosiaalityötä tehdään oleskeluluvan saaneiden asiakkaiden parissa yhteistyössä erilaisten julkisen hallinnon, yksityisten palveluiden ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa. Työn tavoitteena on tukea asiakasta asettautumaan uuteen elinpiiriinsä ja edistää asiakkaan hakeutumista koulutukseen ja työelämään. Keinot tavoitteen saavuttamiseksi on kirjattu kotoutumislakiin. (Anis 2017,

325–327.) Monikulttuurinen sosiaalityö edellyttää erityistä osaamista: asiakastyössä on huomioitava muun muassa asiakkaiden muuton syyt, muuton ja uuteen elämänpiiriin asettumisen erilaiset haasteet, sosiaalisten verkostojen hauraus, muuttajalle todennäköisesti oudot yhteiskunnalliset käytännöt ja arkiset tavat sekä erilaiset syrjinnän kokemukset. (Anis 2017, 326.) Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuuden voi sanoa muodostuvan ammatillista erityisosaamista edellyttävistä käytännöistä ja asiakastyön vuorovaikutustaidoista.

Kotouttavan sosiaalityön asiakasryhmät ovat usein kaukana läheisistään, sosiaalisten suhteiden verkostot ovat hauraita tai niitä ei ole lainkaan ja uusien suhteiden solmiminen uudessa elinympäristössä voi olla vaikeaa (ks. esim. Kokkonen 2018). Asiakkaina on perheitä, yksinmuuttaneita lapsia, kotiaitejä ja eläkeläisiä sekä eri tavoin traumatisoituneita tai vammautuneita henkilöitä. Sosiaalityön asiakkuudet ulottuvat vauvaikäisten palveluista vanhuspalveluihin, päiväkodista palvelutaloon, yksilötyöstä yhteisötyöhön. Sosiaalityössä kohdataan maahanmuuttaja-asiakkaiden sosiaalinen ja taloudellinen todellisuus, toimintakyky ja ymmärrys uuden kotimaan käytännöistä. Usein muuttajien toimijuus on lepotilassa tai ehkä jopa lamaanuksissa. Sosiaalityöntekijältä odotetaan erityistä ammattitaitoa kohdata maahanmuuttaja-asiakkaat ja myös heidän yhteisönsä. (Berg 2012; Talvinen 2015; Hiitola ym. 2018; Kokkonen 2018.)

Maahanmuuttajatyötä tutkinut Jaana Vuori (2015) jakaa kotouttamistyön, jonka yhtä työmuotoa kotouttava sosiaalityökin edustaa, seitsemään käytännön tehtävään. Aniksen (2017) kuvaamat monikulttuurisen asiakastyön tiedot ja taidot kiinnittyvät tehtäviin tiukasti: asiakkaan tarpeiden ja palvelujärjestelmän tarjonnan yhdistäminen edellyttää paitsi kotouttajan omaa asiantuntijuutta myös taitoa tehdä monialaista ja monitoimijaista yhteistyötä erilaisten asiantuntijaverkostojen kanssa. Kotouttamispolitiikan paikallisen toimeenpanon työskentelyssä tarvittavaa asiantuntijuutta ja ammattitaitoa voi lähemmin tarkastella näiden Vuoren nimeämien (2015) kotouttamistyön käytännön ulottuvuuksien näkökulmasta:

- tiedon jakaminen ja ohjaus
- psykososiaalinen tuki
- sosiaalisten oikeuksien välittäminen
- kielellinen tuki
- fyysinen huolenpito
- kulttuuristen kohtaamisten järjestäminen
- yhteiskunnallinen vaikuttaminen

Tiedon jakaminen ja ohjaus on kotouttamistyön ydintä (Vuori 2015). Viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus tarjota neuvontaa ja ohjausta kotoutujan oikeuksista ja velvollisuuksista, olemassa olevasta palvelujärjestelmästä ja kotoutumista edistävästä toimenpiteistä (kotoutumislaki 7§, 8§). Sosiaalihuoltolaissa neuvonnalla tarkoitetaan asiakkaan auttamista ja tukemista asiansa hoitamisessa, ohjaus sen sijaan on sekä asiakkaan ohjaamista oikeiden palveluiden pariin että näiden palveluiden yhteensovittamista (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 74). Suomalaisen byrokratian monitahoisuuden avaaminen äskettäin maahan muuttaneelle niin, että yhteiskunnan toiminta ja palvelujärjestelmä päätöksineen ja toimenpiteineen näyttäytyy loogisena, edellyttää ammattitaitoa ja aikaa. Neuvonnan ja ohjauksen riittävät resurssit luovat pohjan onnistuneelle vuorovaikutukselle ja luottamukselliselle asiakassuhteelle, mutta resurssien puute johtaa tilanteeseen, jossa asiakasta vain valistetaan ja huomioimatta jää mahdollisuus saada kotoutujalta arvokasta tietoa hänen tarpeistaan ja elämäntilanteestaan (Vuori 2015, 398; ks. myös Kananoja 2017c, 184–190).

Psykososiaalinen tuki on ohjausta asiakkaan sosiaalisissa ja psyykkisissä ongelmissa (Vuori 2015). Sosiaalihuollon palveluiden, näin siis myös psykososiaalisen tuen, tavoitteena on yksilön, perheen tai yhteisön toimintakyvyn edistäminen, ja tällöin sosiaalinen toimintakyky ”voidaan määritellä yksilölliseen ja yhteisölliseen kasvuun ja kehitykseen pyrkiväksi, sosiaalista toimintaa ohjaavaksi, tulevaisuuteen suuntautuneeksi asenteeksi itseä ja muita kohtaan” (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 70). Kotouttamistyön asiakkailla on usein siirtolaisuuteen liittyviä ongelmia, jotka luovat toimintakyvyn puutteisiin liittyviä erityisiä palvelutarpeita. Tutkimus on tunnistanut esimerkiksi pakolaisuuden usein traumaattisten tapahtumien paitsi vaikuttavan ihmisen fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin myös muun muassa vähentävän ihmisten luottamusta kanssaihmiisiin. Tämä voi näkyä esimerkiksi epäluottamuksena kaikkia viranomaisia kohtaan (ks. esim. Kokkonen 2018, 100). Uuteen arkeen ja yhteiskuntaan sopeutuminen puolestaan voi aiheuttaa yksinäisyyden ja syrjinnän kokemuksia (mt., 100). Vuori kuitenkin muistuttaa, että siirtolaisuus itsessään ei ole sosiaalinen ongelma, mutta palvelujärjestelmässä siirtolaisuuden tuottamat erityistarpeet on pyritty huomioimaan (Vuori 2015, 399).

Sosiaalisten oikeuksien välittämistä Jaana Vuori kuvaa työksi, joka auttaa muuttajaa suunnistamaan byrokratian maastossa, jossa viranomaistyönä käsitellään muuttajan sosiaaliturvaan ja yhteiskunnan tukemiin palveluihin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia (Vuori 2015, 399). Kotoutumisajalla muuttajan uuteen arkeen ilmestyvät muiden muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, työvoimapalveluiden, varhaiskasvatuksen ja opetusalan sekä

lukuisten erilaisten virastojen ammattilaiset. Kotouttamistyössä keskeistä on ohjaava työote, jolla asiakasta opastetaan tutustumaan palvelujärjestelmään. Tässä opastamistyössä asiakkaiden henkilökohtainen tapaaminen on tärkeää: byrokratiahaasteiden ratkominen yhteistyössä asiakkaan kanssa ohjaa asiakasta ennen pitkää itse huolehtimaan omaan elämäänsä liittyvien asioiden käsittelemisestä. (Mt., 399–400; ks. myös Kananoja 2017c.)

Kielellisen tuen ulottuvuuksina Vuori mainitsee kielen opetuksen, tulkkauksen, viranomaisviestinnän selkokielisyyden ja ylipäätään viestinnän tekstikeskeisyyden (Vuori 2015, 400–401). Hallituksen kotoutumislakiesityksessä painotetaan työelämän tarpeita vastaavan kielitaidon merkitystä (HE 208/2022, 6). Kielitaidon puutteet katsotaan muun muassa naisten työllistymisen esteeksi (mt., 11), ja kotivanhempien kielitaidon kohentumisen uskotaan edesauttavan lasten kotoutumista ja koulunkäyntiä (mt., 20). Kielen opettamisen ja oppimisen este voi olla myös asiakkaan tarpeisiin sopivan koulutuksen puuttumisen. Opetukselle ja oppimiselle – ja näin ollen myös kotoutumiselle – asettavat haasteita esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon puutteet, suppea tai kokonaan puuttuva koulutausta sekä erilaiset oppimisvaikeudet. Kotona lapsia hoitavien naisten kielen opiskelu voi olla vaikeaa lastenhoidon järjestelyjen takia. Kielenoppijoina erityisryhmiä ovat myös vanhukset, vammaiset ja kotoutumispalveluiden ulkopuolelle jäävät muuttajaryhmät. (Berg 2012; Talvinen 2015; Vuori 2015; ks. myös HE 208/2022, 132–137.)

Fyysinen huolenpito supistuu Vuoren tarkastelemassa kontekstissa terveydenhuollon henkilöstön kokemuksiin pakolaistaustaisten asiakkaiden hoitotilanteissa (Vuori 2015, 401). Sosiaalihuoltolaki, Suomen perustuslaki ja kotoutumislaki antavat fyysisen huolenpidon tarkasteluun laajemman näkökulman. Sosiaalihuoltolain palveluiden piirissä pyritään tunnistamaan asiakkaan terveydenhuollon palveluiden tarve ja ohjaamaan asiakas näiden palvelujen piiriin, mutta etenkin pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla fyysisen huolenpidon tarve voi olla niin toimeentulon kuin välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämistä. (Vrt. esim. Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 66, 77–78.) Perusoikeuksiin puolestaan kuuluu välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen (perustuslaki 19 §).

Hallituksen kotoutumislakiesityksessä (HE 208/2022) todetaan, että maahanmuuttajat ovat perustuslain 19 §:ssä määritellyn välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon suhteen samassa asemassa muun väestön kanssa, mutta käytännössä ”*maahanmuuttajat saattavat keskimääräistä useammin olla tilanteessa, jossa kyseinen säännös tulee sovellettavaksi*” (mt., 343). Lakiesityksessä huomautetaan, että maahanmuuttajien sosiaaliset ja taloudelliset

tukiverkostot samoin kuin työllistymismahdollisuudet ovat oleskeluluvan alkuvaiheessa heikkoja, joten toimeentulon turvaamisen merkitys on korostunut. Välttämättömän huolenpidon tarve puolestaan voi syntyä vaikkapa vammaisuuden, vanhuuden tai asunnottomuuden takia. Lakiesityksessä huolenpidon kohteiksi nostetaan etenkin kansainvälistä suojelua saavat ja ihmiskaupan uhrit. (HE 208/2022, 343.)

Hyvien väestösuhteiden edistämiseksi järjestetyt **kulttuuriset kohtaamiset** liittyvät useimmiten juhliin, ruokaan tai taide-esityksiin, ja yleensä näissä tapahtumissa toisiaan kohtaavat vain kotoutujat. Tapaamisten järjestäminen on yleensä projektiluontoista eikä toiminnalle löydy luontevia tiloja. (Vuori 2015, 401; vrt. myös Saukkonen 2020, 104–111.) Paikallisten yhteisöjen parissa tehtävän etsivän ja ehkäisevän kotouttamistyön tarve onkin huomioitu sekä kotoutumisen edistämisen kentällä että tutkimuksissa. Esimerkiksi rakenteellisen sosiaalityön katsauksessa (2021) yhteisösosiaalityö nähdään tärkeänä maahanmuuttajatyön työmuotona yksilötyön ja rakenteellisen työn rinnalla:

Havaintojen pohjalta voi tehdä johtopäätöksen, että maahanmuuttajatyöhön tarvitaan yksilötyön rinnalle ryhmämuotoista sosiaalityötä, yhdyskuntatyötä ja rakenteellista sosiaalityötä. Erityisesti maahanmuuttajatyöhön liittyviä tutkimuksia lukiessa nousi esiin, että raja niin sanotun yksilötyön ja rakenteellisen työn välillä oli häilyvä. (Kivipelto 2021, 14).

Asuinalueille jalkautuminen ja yhteistyö alueen asukkaiden sekä paikallisten järjestöjen, seurakuntien, yritysten ja yhteisöjen kanssa luo mahdollisuuksia tasa-arvoiseen, osallisuutta ja keskinäistä tukea rakentavaan ruohonjuuritason vuorovaikutukseen sekä matalan kynnyksen kohtaamispaikkojen syntymiseen. (Roivainen ym. 2019, 296–301; Pohjola 2019, 329.)

Kotouttamistyön monien toimijoiden kentällä korostuu sosiaalityön **yhteiskunnallisen vaikuttamisen** ulottuvuus, toteaa Vuori (2015). Sosiaalipalveluissa pyritään hahmottamaan asiakkaan palvelutarpeiden kokonaistilanne ja ohjaamaan asiakkaita laajassa palveluverkossa. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa tehtävä työ kattaa paitsi palveluohjauksen ja byrokraatiatyön myös ohjauksen ja tuen kaikkiin arjen asioihin. Kotouttavaa sosiaalityötä tehdään yhteistyössä eri viranomaisten, erilaisten kotoutuspalveluiden ammattilaisten ja kaikenlaisten arjen sujumiseen liittyvien palveluiden työntekijöiden kanssa yli organisaatorajojen. (Vuori 2015; Anis 2017, 329–330.) Ammattikuntien rajat ylittävä työ tuottaa tarpeellista ”*kenttätietoa*” neuvontatyöhön, jota tarvittaessa jaetaan myös muille asiakkaan kanssa työskenteleville ammattilaisille. (Vuori 2015, 402.) Sosiaalityön asiakastyön dokumentointia tutkinut Aino Kääriäinen (2022) pitää ajantasaista asiakaskirjaamista –

kenttätiedon siirtämistä – erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden oikeusturvan kannalta tärkeänä. Joustava asiakastiedon siirtäminen työntekijöiden välillä sujuvoittaa palveluprosesseja, ja näkyväksi kirjatulla tiedolla viranomaispäätökset ovat perusteltavissa. (Kääriäinen 2022; ks. myös Isoherranen 2012, 67.)

Kotouttamistyön ja myös kotouttavan sosiaalityön keskeisiä työvälineitä ovat yhteiskunnan palvelut, taloudellinen tuki ja ohjaus (Vuori 2015). Asiakastyön laatua kuitenkin heikentää viranomaisyhteistyön vähäisyys ja palveluiden hajanaisuus tai epätarkoituksenmukaisuus (Anis 2017, 326). Vuori toteaa suomalaisen viranomaistyön ja palvelujärjestelmän olevan erityisen vaikeasti hahmotettava maahanmuuttaja-asiakkaille, koska perustieto yhteiskunnan toiminnasta puuttuu. Hän myös nostaa esille erityisen haavoittuville maahanmuuttajille kotoutumisajalla suunnatut tukimuodot, joiden jatkuminen on epävarmaa asiakkaan siirtyessä normaalipalveluiden piiriin. (Vuori 2015, 399.)

Maahanmuuttajien parissa tehtävää sosiaalityötä on ammattikunnan sisällä arvioitu kriittisesti. Rakenteellisen sosiaalityön katsauksessa (2021) maahanmuuttajatyön toimintaympäristöä kuvataan kuormittavaksi ja asiakasmääriä suuriksi, minkä takia työ jää pintapuoliseksi. Työ on vaativaa ja henkilöstön osaamisessa on puutteita. Työ on myös yksilöpainotteista. (Kivipelto 2021, 14.) Viranomaistyötä on kritisoitu myös tarjolla olevien tukimuotojen puutteellisesta tiedottamisesta. Asiakkaille ei myöskään ole aina selvää se, mitkä palvelut kuuluvat kulloisenkin viranomaisen toimivaltaan – pettymys viranomaisiin murentaa muuttajan luottamusta suomalaiseen palvelujärjestelmään, kun asiakkaiden tarpeet ja palvelujärjestelmän tarjoama tuki eivät toivotulla tavalla kohtaa. (Kokkonen 2018, 116–119; myös Berg 2012).

Kotouttavan sosiaalityön ja myös yleisesti kotouttamistyön palveluiden ja menetelmien kehittämiselle on jatkuva tarve. Ammattilaisilta edellytetään ymmärrystä muun muassa siirtolaisuuden ja pakolaisuuden riskeistä ja pakkomuuton vaikutuksista. Myös ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen sekä esimerkiksi lastensuojelutyö alaikäisten muuttajien parissa edellyttävät erityisosaamista. (Anis 2017, 326–327.) Monen muun tutkijan tavoin myös Anis muistuttaa tutkimustiedon ja rakenteellisen sosiaalityön merkityksestä:

”Sosiaalityössä eettisenä periaatteena ja työskentelyn tavoitteena tulee olla ihmisoikeuksien puolustaminen sekä yhteisöllisen koheesion edistäminen esimerkiksi luomalla mahdollisuuksia vuoropuheluun ja tuottamalla asiallista tietoa julkiseen keskusteluun.” (Anis 2017, 329). Sosiaalityön kontekstissa esitetty periaate sopii myös kotouttamistyöhön.

4 Tutkimuksen toteutus

4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on pohtia sitä, mitä kotouttavan sosiaalityön käytännöissä syntyneeltä asiantuntijuudelta edellytetään monialaisen kotoutumisen edistämisen muuttuvassa toimintaympäristössä. Sosiaalityön ja kotoutumisen edistämisen tavoitteet yksilöiden ja yhteisöiden kohdalla ovat samansuuntaisia: toimenpiteillä ja palveluilla pyritään vahvistamaan yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja osallisuutta. Kotouttavan sosiaalityön asiakkaat ovat usein työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia, kun taas muissa kotoutumispalveluissa ja kotouttamistyössä yleisesti muuttajat ovat hakeutumassa työmarkkinoille. Koska muuttajien kotoutumisen lähtökohdat ja tarpeet kotoutumisajalla vaihtelevat suurestikin, olisi asiakastyössä osattava tunnistaa muuttajan yksilölliset tavoitteet, taidot ja toiveet. Muuttajan potentiaalin tunnistaminen ja muuttajan ohjaaminen tarpeenmukaisten palveluiden ja toimenpiteiden pariin edellyttää vähimmilläänkin monikulttuurisen työskentelyn ammattitaitoa ja paikallisen palveluverkoston tuntemusta. (Ks. esim. Anis 2018, 327–330.)

Kotoutumisen edistämisen uudessa palvelumallissa kaikki kotoutuja-asiakkaat ohjautuvat aluksi kuntien järjestämiin kotoutumispalveluihin. Niinpä kunnissa pitäisi olla paitsi maahanmuuttajatyön ammattitaitoa myös selkeät mallit toimialarajat ylittävälle asiakastyölle ja palveluohjaukselle. Kotoutumislainsäädäntö edellyttää kotoutumisen edistämiseltä monialaista yhteistyötä ja siksi sekä asiakastyön että työnjaon järjestyminen yli hallinto- ja toimialarajojen on kiinnostava tarkastelukohde. Kotoutumisen edistämisen toimintaympäristössä toimialojen raja- ja yhdyspintoja on useita: kotouttamistyötä tehdään kunnissa eri toimialoilla, sosiaali- ja terveystyöpalveluissa hyvinvointialueilla, työvoima- ja kotoutumiskoulutuspalveluissa sekä erilaisissa kolmannen sektorin palveluissa. Erilaisten työskentelytapojen ja asiantuntijuuksien tunnistaminen ja myös tunnustaminen voi olla haasteellista.

Tutkimuskirjallisuus ja -aineisto ovat vahvasti määrittäneet tutkimustehtävää ja muokanneet tutkimuskysymyksiä. Aineistossa huomio kiinnittyi kotoutumislain paikallistason toimeenpanon kysymyksiin ja etenkin kotoutumisen edistämisen käytännön ammattilaisten pohdintoihin kotouttamistyön muuttuvan toimintaympäristön haasteista. Palvelumallin uudistuessa ehkä suurin muutos koskee juuri kotouttavan sosiaalityön haavoittuvimpien

asiakasryhmien palveluiden järjestymistä. Aineistoa lukiessa olen pohtinut uuden tilanteen synnyttämiä kysymyksiä ja kotouttavan sosiaalityön edellytyksiä edistää monialaista yhteistyötä uudessa tilanteessa. Tutkimuskirjallisuuden ja tutkimusaineiston lukemisen pohjalta muodostin kaksi tutkimuskysymystä:

- Millaisia monialaisen yhteistyön haasteita kotouttamistyön käytäntöjen asiantuntijat huomioivat kotoutumisen edistämisen uudessa toimintaympäristössä?
- Millaista asiantuntijuutta kotouttavalta sosiaalityöltä edellytetään uudessa toimintaympäristössä?

4.2 Tutkimusaineisto

Tämän tutkimuksen aineistona ovat parlamentaarisen lainsäädäntötyön yhteydessä syntyneet kirjalliset dokumentit, joissa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvien eri toimialojen asiantuntijat ovat syksyllä 2022 ja alkuvuodesta 2023 eduskunnan valiokuntien pyynnöstä kommentoineet hallituksen esitystä Laiksi kotoutumisen edistämisestä HE 208/2022 vp⁵. Lausuntoja on erilaisten kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden suunnittelijoiden, järjestäjien, tuottajien ja valvojien näkökulmasta niin valtion hallinnosta kuin alueellisilta virastoilta, toimijoilta ja edunvalvojalta sekä paikallistasolta yksittäisten kuntien hallinnosta ja kolmannen sektorin edustajilta. Lausuntojen sisällöt liittyvät muun muassa maahanmuuttajien työelämävalmiuksiin, koulutukseen, terveydentilaan, yleiseen hyvinvointiin, ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, kotoutumista edistävien palveluiden tarkoituksenmukaisuuteen ja saavutettavuuteen tai palveluiden yksityiskohtiin kuten vaikkapa oikeuteen saada tulkkipalveluja tai eri hallinnonalojen tiedonsiirtojärjestelmien yhteensopimattomuudesta syntyviin käytännön ongelmiin. Asiantuntijalausunnoista on muodostunut kiinnostava valmisaineisto.

Eduskunnan valiokunnissa käytetään asiantuntijatietoa eduskunnan täysistuntoihin valmisteltavien asioiden käsittelyssä. Valiokuntatyöskentelyn aikana järjestetään asiantuntijakuulemisia, joiden laajuudesta ja kutsuttavista asiantuntijoista kukin valiokunta päättää itse. Asiantuntija voidaan pyytää valiokunnan kokoukseen tai häneltä voidaan pyytää kirjallinen lausunto. Vastaukset lausuntopyyntöihin ovat yleensä myönteisiä. Asiantuntijoiden taustaorganisaatiot kirjataan valiokunnan dokumentteihin lukuun ottamatta yksityishenkilöinä

⁵ HE 208/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

– esimerkiksi tutkijoina – kuultavia lausunnonantajia. Erityisosaamista sisältävillä asiantuntijalausunnoilla pyritään lisäämään valiokunnan asiantuntemusta käsittelyssä olevista asioista. Valiokuntien asiantuntijalausunnot ovat julkisia asiakirjoja valiokuntakäsittelyn päätyttyä, ja vuodesta 2015 alkaen lausunnot on julkaistu eduskunnan julkisessa verkkopalvelussa. (Eduskunta 2023b.) Aineistolla ei ole julkaisijan asettamia käyttörajoituksia.

Päätöksenteossa käytetyn asiantuntija-aineiston kirjaaminen erilaisten asiakirjojen yhteyteen ja dokumenttien yksinkertainen saatavuus on osa poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Asiantuntijatiedon määrä poliittisessa päätöksenteossa on kiinnostava aihe: esimerkiksi kotoutumislainsäädännön uudistamisen yhteydessä kahdella eri hallituskaudella on lakiesityksen valiokuntakäsittelyissä kirjattu 133 asiantuntijalausuntoa (HE 96/2018 vp; Eduskunta 2023a). Hallituksen lakiesitys itsessään on laajasti taustoitettu ja sen valmisteluvaiheessa on kuultu 169 erilaista kotoutumisen edistämisen asiantuntijaa (HE 208/2022 vp 159–161). Tämän lisäksi asiantuntijalausuntoja on pyydetty lakien valmisteluvaiheessa erilaisten mietintöjen, selontekojen ja raporttien myötä. Poliittisessa valmistelutyössä asiantuntijatiedon käyttäminen tai käyttämättä jättäminen on kuitenkin valinta, johon oheinen uutinen perustoimeentulotukea koskevan lain valmistelutyöstä viittaa:

Perustoimeentulotuen siirtoa koskevan lain valmistelussa oli tarjolla asiantuntijatietoa sekä aiheeseen perehtynyt asiantuntijatyöryhmä. Kaikkia asiantuntijoiden esiin nostamia uudistukseen liittyviä riskejä ei kuitenkaan tuotu esille hallituksen esityksessä ja näin eduskunta ei saanut tarpeeksi kattavaa tietoa kokonaisuudesta, ylitarkastaja Antti Halmetoja sanoo VTV:n tiedotteessa. (Yle Uutiset 2020).

Kotoutumisen edistämisen ja kotouttamispolitiikan tavoitteista ja havaituista haasteista käydään vilkasta julkista keskustelua. Käydyn keskustelun ja tuoreen tutkimustiedon perusteella oletin, että lainvalmistelun dokumentteihin olisi kirjattu kotoutumisen käytäntöjen onnistumisia ja haasteita sekä kotoutumisen asiantuntijoiden esittämiä hyvin perusteltuja kehittämisideoita. Tutkimuskirjallisuuteen ja -aineistoon perehtymisen perusteella valitsin tutkimuksen lähtökohdaksi Marinin hallituksen lakiesityksen HE 208/2022 vp valiokuntakäsittelyihin pyydetty asiantuntijalausunnot kotouttamistyön eri tehtäväalueiden toimijoilta. Ensimmäisen lukukerran perusteella vakuutuin siitä, että lausunnot antaisivat hyvän pohjan tarkastella kotoutumisen edistämistä tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveystalouden ja kotoutumispalveluiden järjestämisvastuut ovat muutoksessa hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa 1.1.2023. Lakiesitys annettiin eduskunnalle

6.10.2022, mikä viittasi siihen, että lakiesitys hyväksytään Marinin hallituskaudella ja kotoutumisen edistämisen kentällä tapahtuisi lähitulevaisuudessa muutoksia. (Eduskunta 2023a.)

Hallituksen lakiesityksen HE 208/2022 vp valiokuntakäsittelyiden asiantuntijalausuntoja on eduskunnan palvelimelle tallennettu 84, joista 12 on annettu sivistysvaliokunnalle, 19 työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, 4 perustuslakivaliokunnalle ja 49 hallintovaliokunnalle (Valiokuntien asiantuntijalausunnot 2022–2023.). Hallintovaliokunta on tämän lakiesityksen käsittelyssä mietintövaliokunta, joka valiokuntakäsittelyn lopuksi laatii mietinnön eduskunnan täysistunnolle. Samoja lausunnonantajia on kuultu useamman valiokunnan istunnossa. Lausunnoista on myös kirjattu useampia versioita (tekstimuotoinen lausunto ja tästä esitysversio tai käännös). Yksi asiantuntijalausunto oli kirjattu väärän otsikon alle (ks. Liite 3. Lausunto 16.) Lausuntojen muoto, sisältö ja sivumäärä vaihteli suuresti. Lausunnoista yleisluontoisin oli lyhyt diaesitys (Lausunto 7) ja laajin, kotouttamispolitiikan ja kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toimeenpanoa laajasti pohtiva lausunto oli 13 sivun kokonaisuus (Lausunto 2). Useampi lausuja kiitti mahdollisuudesta antaa lausunto ja useat myös viittasivat takana olevaan tiiviiseen ja hedelmälliseen yhteistyöhön. Ryhmittelin lausunnot taustaorganisaatioiden mukaan kotouttamistyön toimeenpanon näkökulmasta, jolloin erilaisia ryhmiä muodostui 11:

- ministeriöt (6 eri ministeriöltä, lakihankkeen valmistelijana TEM)
- perustuslakiasiantuntijat (3)
- valtionhallinto (3)
- aluehallinto, mukana yksi tuore hyvinvointialue (4)
- erilaiset viranomaistahot (5)
- työvoimapalvelut (3)
- vapaan sivistystoimen järjestöt (5)
- erilaiset edunvalvontajärjestöt (7)
- kuntien maahanmuuttopalvelut (6)
- kansalaisyhteiskunnan edustajat (7)
- kokemusasiantuntijat (2)

Taustaorganisaatioita on 51, ja edustettuina on eritasoisia yhteiskunnallisten päätösten tekijöitä ja viranomaisvallan käyttäjiä sekä laajasti kotoutumisen edistämisen eri toimialojen edustajia ja edunvalvojia. Asiantuntijalausujen taustaorganisaatioiden kirjo muistuttaa Pasi

Saukkosen aiemmin esillä olleesta toteamuksesta kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollisuudesta ja moniulotteisuudesta (Saukkonen 2020, 126).

Lausuntojen sisällöissä korostui paitsi lakiin liittyvät perustelut ja huomiot myös maahanmuuttajien työllistymiseen ja koulutukseen keskittyvä asiantuntijuus.

Kansalaisyhteiskunnan edustajilta lausuntoja on pyydetty useita, mikä tukee lakiesityksen näkemystä kolmannen sektorin toimijoiden merkityksestä kotoutumisen edistämässä paikallistasolla. Lausunnoista kaksi on luokiteltu kokemusasiantuntijuudeksi lausunnon yhteyteen kirjatun ammattinimikkeen perusteella, mutta kokemusasiantuntijuus korostuu myös useissa kuntien ja kansalaisjärjestöjen lausunnoissa. Kokemusasiantuntijuudella tarkoitetaan oman kokemuksen tuomaa tietoa ja ymmärrystä, jota voidaan hyödyntää ammatillisen ja tieteellisen tiedon rinnalla esimerkiksi palveluiden suunnittelussa (THL 2023). Laajassa lausunnonantajien joukossa sote-alan asiantuntemusta voi kuvata niukaksi. Valiokuntakäsittelyyn lausunnot on pyydetty sosiaali- ja terveysministeriöltä (2) sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelta. Hallituksen lakiesityksen valmistelun yhteydessä kuultavina ovat olleet muun muassa Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä muutamat sote-kuntayhtymät ja hyvinvointialueet (HE 208/2022 vp 159–161).

Tutkimusaineiston asiantuntijalausunnoissa oli luettavissa havaintoja ja huolia kotouttamisen tavoitteiden toteutumisesta uudistuvassa palvelumallissa ja muuttajien parissa tehtävässä monialaisessa asiakastyössä. Dokumentteihin perehtyminen ohjasi kiinnostusta kotouttamisen paikallisen ja asiakaskohtaisen toimeenpanon kysymyksiin, pois kotouttamisen alueellisten tai kansallisten tavoitteiden toimeenpanosta. Aikaisempi suomalainen kotouttamistutkimus on todennut muuttajien voimakkaan alueellisen keskittymisen, mikä on haaste kuntien palvelujärjestelmälle (ks. esim. Saukkonen 2020, 91–106). Kotouttamistyötä sosiaalityön näkökulmasta tarkasteleva tutkimus puolestaan on nostanut esille muun muassa muuttajien erityistarpeet sekä vuorovaikutuksen ja kokonaisvaltaisen elämäntilanteen kartoittamisen tärkeyden kotoutumisprosessissa (ks. esim. Vuori 2015; Kokkonen 2018; Sotkasiira 2018).

Tässä tutkielmassa kiinnostus kohdentuu kotoutumisen edistämisen monialaiseen yhteistyöhön kotouttamistyön kentällä. Asiantuntijalausunnoista 16 vastasi tutkimustehtävän tavoitetta tarkastella kotouttamistyön uutta toimintaympäristöä sosiaalityötä kiinnostavista lähtökohdista (Liite 3.). Valitut lausunnot edustavat kotoutumislainsäädännön paikallista toimeenpanoa sekä palveluiden järjestämisen että ruohonjuuritason toiminnan näkökulmasta. Valituissa lausunnoissa kotoutumisen edistämisen käytäntöjen ammattilaiset kommentoivat

lakimuutosta joko omasta tai taustaorganisaationsa näkökulmasta hyvin erilaisilla painotuksilla. Lausujat pohtivat lakiesityksen sisältöä ja kotouttamistyön toimintaympäristön muutosta kunnan, hyvinvointialueen tai kolmannen sektorin edustajina, kotoutuja-asiakkaiden ja kotouttamistyön monialaisen yhteistyön näkökulmasta. Taustaorganisaation mukaisesti lausujina ovat:

- 1 hyvinvointialueen kotouttavien sosiaalipalveluiden edustaja
- 6 kunnan maahanmuuttajapalveluiden edustajaa
- 7 kansalaisjärjestön edustajaa
- 2 kokemusasiantuntijaa

Valitut lausunnot edustavat kotouttamistyön monialaista toimintaympäristöä.

Lausunnonantajat sijoittuvat kotouttamistyön rajapinnoille joko palveluntuottajina tai asiakastyön ammattilaisina edustamassa taustaorganisaationsa näkemystä palveluiden toimivuudesta tai edustamassa palveluiden kohderyhmiä. Valituista asiantuntijalausunnoista oli luettavissa monialaisen kotouttamistyön käytäntöjen asiantuntijoiden näkemyksiä kotoutumislainsäädännön tavoitteiden toteutumisesta paikallistasolla niin kotoutumisen edistämisen palveluissa kuin toimenpiteissä. Aineisto havainnollisti kotouttamistyön nykytilanteessa tunnistettuja haasteita ja myös uuden palvelumallin herättämiä huolia. Vaikka analyysiin valitut lausunnot eivät suoraan edusta sosiaalityön asiantuntijuutta, niissä pohditaan kotoutumisen edistämisen haasteita sosiaalityötä kiinnostavista näkökulmista.

4.3 Tutkimusmenetelmä ja aineiston analyysi

Tässä opinnäytteessä tarkastelen monialaisen kotouttamistyön muuttuvaa toimintaympäristöä ja sosiaalityön asiantuntijuutta tässä muutoksessa. Kun tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen ja tutkittavat ilmiöt ovat moniulotteisia, tutkimuskysymyksiin voi hakea vastauksia laadullisen tutkimuksen menetelmillä. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2015, 161.) Laadullisella tutkimuksella etsitään vastauksia miten tai miksi -tyyppisiin kysymyksiin ja pyritään ymmärtämään ilmiöiden ominaisuuksia ja merkityksiä kokonaisvaltaisesti. Tämä tapa tarkastella, tulkita ja kuvata todellisuutta vaikuttaa tutkimusaineiston valintaan. Aineiston avulla yritetään päästä kohteen lähelle, ja siksi aineistot usein ovat luonnollisessa ympäristössä syntyneitä haastatteluja, keskusteluja, havaintoja tai dokumentteja. Aineisto valitaan tutkimustehtävän tavoitteeseen sovittaen ja siitä etsitään vastauksia tutkimuskysymyksiin. (Mt.,164.)

Laadullisen tutkimuksen menetelmistä laadullisen sisällönanalyysin joustava lähestymistapa mahdollistaa erilaisten tekstiaineistojen sisältöjen yksittäisten merkitysten tai laajojen kokonaisuuksien tarkastelun ja tulkinnan. Sisällönanalyysin avulla järjestetystä aineistosta voi tehdä suoraviivaisia tulkintoja, mutta menetelmä antaa mahdollisuuden löytää myös piiloisia merkityksiä. (Braun & Clarke 2012; Tuomi & Sarajärvi 2018, 39). Sisällönanalyysi voi olla aineistolähtöistä, teorialähtöistä tai teoriaohjaavaa. Aineistolähtöisessä analyysissä aineistoa ei lähestytä teorian kehystämänä, ennalta määrätysti, vaan aineistoon tutustuminen ja sen työstäminen tuottaa tulokset. Teorialähtöisessä analyysissä sen sijaan aikaisempi tutkimus määrittää analyysin kehykset jo ennakolta. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aikaisempi tutkimus kyllä luo teoreettisen kehyksen aineiston tulkinnalle, mutta teoria vain ohjaa ja auttaa analyysia. Teoriaohjaavassa tutkimuksessa yhdistyvät sekä aineistosta nousevat teemat että jo ennakolta määritellyt mallit. (Braun & Clarke 2012, 57–58; Tuomi & Sarajärvi 2018, 80–82.)

Braun ja Clarke (2012) kuvaavat analyysin kulkua kuuden askelman avulla. Analyysin aluksi aineistoon perehdytään huolellisesti, jonka jälkeen aineistosta etsitään ja halutulla tavalla koodataan, visualisoidaan säännönmukaisuuksia. Kolmannessa vaiheessa aineistosta esille nostetut samansuuntaiset sisällöt ryhmitellään. Seuraavaksi aineiston sisältöjä tarkastellaan ryhmien sisällä: muodostavatko sisällöt säännönmukaisia kokonaisuuksia, vastaavatko sisällöt ryhmien muodostamiselle annettuja määreitä. Viidennessä vaiheessa ryhmien sisällöt tiivistetään ja sisällöt määritellään, jonka jälkeen ryhmistä muodostuneet kokonaisuudet, teemat nimetään. Prosessin lopuksi, analyysin tulosten raportoinnissa, teemojen sisällöistä etsitään vastauksia tutkimuskysymyksiin ja pohditaan tutkimustulosten merkitystä. (Braun & Clarke 2012.) Analyysin edetessä aineistoon perehtyminen voi luoda uutta käsitteistöä ja ohjata teoriaa uuteen suuntaan, jolloin ”*analyysistä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava, vaan paremminkin uusia ajatusuria aukova.*” (Tuomi & Sarajärvi 2018, 80). (Ks. mt., 18–21, 80–82.)

Tutkijan on tunnistettava valitsemansa lähestymistavan lähtökohdat ja perusteltava tekemänsä valinnat ja tulkinnat menetelmän lähtökohdat huomioiden (Braun & Clarke 2012, 58). Jo aiemmin tässä tutkielmassa esitetty Jaana Vuoren (2015) määrittelemä kotouttamistyön käytännön tehtävistä koostuva teoria ohjasi tekstiaineiston analyysia, muodosti analyysille kehyksen sekä antoi käytetyt käsitteet ja käsitteiden merkitykset. Prosessin alusta alkaen teoriaa ja tutkimusaineistoa vertailtiin keskenään ja käsitteitä sovitettiin tutkimusaineistoon.

Tutkimusaiheen ja -aineiston valinnasta alkaen tämän tutkielman tekeminen on edennyt teoriaohjaavan sisällönanalyysin kehyksessä.

Taulukko 2. Kotouttamistyön käytännön ulottuvuudet (Vuori 2015)

Vuorovaikutustyö	Organisatorinen työ
<ul style="list-style-type: none"> • tiedon jakaminen ja ohjaus • psykososiaalinen tuki • sosiaalisten oikeuksien välittäminen • kielellinen tuki • fyysinen huolenpito 	<ul style="list-style-type: none"> • kulttuuristen kohtaamisten järjestäminen • yhteiskunnallinen vaikuttaminen

Vuori jakaa kotouttamistyön seitsemän erilaista tehtävää sisällön mukaan kahteen erilaiseen kotouttavan työn kokonaisuuteen eli vuorovaikutustyöhön ja organisatoriseen työhön (Taulukko 2). Ulottuvuuksien sisältöjen kuvailun kautta kotouttamistyön laajuus saa konkreettisen muodon. Palvelujärjestelmäosaaminen, sektori- ja organisaatorajat ylittävä viranomaistyö, monitoimisuuden vaatimat vuorovaikutustaidot sekä monialaisessa yhteistyössä muodostunut ”kenttätieto” ovat kehittyneet ja edelleen kehittyvät maahanmuuttaja-asiakkaiden parissa tehtävässä asiakastyössä. Vuoren nimeämät ulottuvuudet ovat määrittäneet maahanmuuttajatyön erilaisissa tehtävissä ja toimialoilla tehtyihin haastatteluihin ja havaintoihin (Vuori 2015, 395), ja siksi teoria sopii kuvaamaan kotoutumisen edistämisen työympäristöä ja työtehtäviä sekä sosiaalityön kontekstissa että sen ulkopuolella. Myös analyysiin valittu aineisto on kotouttamistyön kenttätietoa, josta osaa voi kutsua kokemusasiantuntijuuden ääneksi, osa on ruohonjuuritasolla työskentelevien ääntä ja osa aineistosta on paikallistason päätöksentekoprosessien asiantuntijoiden ääntä. Tutkimusaineistossa on kotoutumisen edistämisen käytännön työssä muodostuneita kokemuksia ja käsityksiä kotoutumisen edistämisen tehtävissä tarvittavasta ammattitaidosta ja asiantuntijuudesta.

Perehdyin tutkimusaineistoon ensin yleisluontoisesti valitun teorian ohjaamana. Seuraavat lukukerrat olivat systemaattisia ja luin lausuntoja läpi etsien Vuoren kuvaamien käytännön ulottuvuuksien määritelmien mukaisia havaintoja. Jokainen lausunto oli itsenäinen tutkimusyksikkö, jota tarkastelin kokonaisuutena. Merkitsin huomiot erilaisilla typografioilla lausuntoihin, jotka olin nimennyt lausunnonantajan taustaorganisaation mukaan. Lausunnoista muodostui 16 erillisen tekstitiedoston kokonaisuus. Analyysin kirjoittamisvaiheessa päätin jättää asiantuntijan taustaorganisaation pääsääntöisesti pois sekä epäsuorista että suorista lainauksista. Huomasin lausunnon asiasisällön korostuvan, kun taustaorganisaation häivytti

tulkinnan pohdintoja kirjoittaessa. Lausunnon taustaorganisaatio on mainittu niissä asiayhteyksissä, joissa taustalla on tulkinnan kannalta merkitystä.

Tutkimusaineistoon perehtyminen jäseni kotouttamistyön tehtävät kolmeen kokonaisuuteen. Aineistosta muodostuivat asiakastyön vuorovaikutuksen ja kotouttamistyön yhteiskunnallisen vaikuttamisen tehtäväkokonaisuudet sekä kotoutumislaisissa määritellyn monialaisen yhteistyön tehtäväkokonaisuus. Viimeksi mainitussa kokonaisuudessa yhdistyvät havainnot vuorovaikutustyön ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen tehtävien tuottamasta monialaisen yhteistyön tarpeesta. Asiakokonaisuudet on nimetty *vuorovaikutuksen, osallistamisen ja yhteistyön* tehtäväkokonaisuuksiksi mukaillen Vuoren määrittelemiä kotouttamistyön ulottuvuuksia ja huomioiden sosiaalihuoltolaisissa ja kotoutumislaisissa määritellyt tehtävät ja tavoitteet. (Taulukko 3.).

Taulukko 3. Kotouttamistyön tehtäväkokonaisuudet

Vuorovaikutus	Osallistaminen	Yhteistyö
<ul style="list-style-type: none"> • neuvonta, ohjaus ja tuki • psykososiaalinen tuki • kielellinen tuki • välttämätön huolenpito 	<ul style="list-style-type: none"> • sosiaalisista oikeuksista huolehtiminen • yhteisötyö • rakenteellinen työ 	<ul style="list-style-type: none"> • palvelutarpeiden tunnistaminen • työnjako • kotoutumisen edistämisen kokonaishallinta

Kokonaisuuksien sisältämät kotoutumisen edistämisen tehtävät mukailevat Vuoren määrittelemiä ulottuvuuksia muutamaa muutosta lukuun ottamatta. Vuorovaikutuksen tehtävissä välttämätön huolenpito on korvannut fyysisen huolenpidon, ja sosiaalisista oikeuksien huolehtimisen tehtävät ovat nyt osallistamisen kokonaisuudessa. Vuoren määrittelemä yhteiskunnallinen vaikuttaminen on tässä yhteydessä tarkentunut yhteisötyöksi ja rakenteelliseksi työksi. Yhteisötyö sisältää kulttuuristen kohtaamisten järjestämistehtävän.

Luin lausuntoja ja teoriaa rinnakkain analyysin raakaversio kirjoittamisen kanssa. Analyysin samanaikainen kirjoittaminen lausuntojen lukemisen kanssa auttoi tutkimusaineiston tekstisisältöjen merkitysten pohdinnassa ja tulkinnassa. Aineiston kokonaisuuden hallintaa puolestaan auttoi Vuoren määrittelemien ulottuvuuksien täsmällinen seuraaminen sekä aineistoa ryhmitellessä että analyysin raakaversio tuloksia kirjoittaessa. Raportoinnin viimeistelyn tukena oli sekä kotoutumislakiesityksen valmisteluaineistoa että kotouttamistyön ja sosiaalityön asiantuntijuuteen liittyvää kirjallisuutta, joka vastasi aineiston herättämiin

kysymyksiin. Tutkimusraportin lopullisen version kirjoittaminen tarkoitti analyysin tulosten tarkastelua tutkimuskirjallisuuden tuomasta uudesta näkökulmasta.

Tutkimuksen luotettavuus

Tämän tutkielman aineistona ovat eduskuntatyön yhteydessä syntyneet asiakirjat, ja vaikka näistä valiokuntakäsittelyn asiantuntijalausunnoista muodostuukin kiinnostava valmisaineisto, se ei ole syntynyt tutkimusta varten. Dokumentit ovat osa poliittista päätöksentekoprosessia, johon päätöksentekijän valitsemalta asiantuntijalta on pyydetty mielipide. Tutkijan on tiedostettava prosessin luonne ja dokumenttien merkitys prosessissa samoin kuin se, kenen ääntä prosessissa kuullaan ja jääkö jonkun ääni kuulumatta. (Ks. esim. Kallinen & Kinnunen.)

Tässä tutkielmassa institutionaalisen päätöksenteon dokumentteja käytetään kotouttamistyön käytännöissä syntyneiden havaintojen tarkasteluun, ja valittu aineisto muodostaa vain osan kotouttamistyön kokonaiskuvasta. Dokumentit kuitenkin valaisevat kotoutumisen edistämisen toimintaympäristön muutosta eli kotoutumislain paikallistason toimeenpanon haasteita monipuolisesti erilaisista ruohonjuuritason näkökulmista. Tutkimusaineisto on moniääninen, mutta joukosta puuttuvat sosiaalityön ammattilaisten äänet, mikä sinällään on kiinnostava, jatkopohdintaa vaativa yksityiskohta.

Tutkimusaineiston kontekstin huomioimisen lisäksi on tarkkailtava tutkijan positiota. Tämän opinnäytteen aineisto koostuu kotouttamistyön käytäntöjen ammattilaisten ja asiantuntijoiden havainnoista kotoutumislain tavoitteiden toteutumisesta asiakastyössä eli aineisto on syntynyt tutkimuskohteen toimintaympäristössä. Tällaisten tyypillisesti laadullisten aineistojen tulkinnassa on tutkijan tiedostettava elävänsä osana tutkimaansa todellisuutta, ja tarkkailtava oman arvomaailmansa mahdollista vaikutusta tutkimuskohteen ominaisuuksien tulkintaan. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2015, 161.) Maahanmuuttajiin ja kotoutumisen edistämiseen liittyvät kysymykset ovat välillä kiihkeänkin kansalaiskeskustelun keskiössä. Tässä tutkielmassa näkökulma on kotoutumislain toimeenpanossa ja paikallistason asiakastyössä, ei kotouttamispolitiikan tavoitteisiin tai maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä. Olen tutkielmaa kirjoittaessa pyrkinyt esittämään tutkimustietoa monipuolisesti ja tukeutunut tutkimuksen tunnistamiin kotoutumisen edistämisen teemoihin.

Laadullinen sisällönanalyysi on aineiston tulkintaa. Olen pyrkinyt valitsemaan aineistonäytteet niin, että ne esiintyvät oikeassa asiayhteydessä, keskustelevat tekemieni tulkintojen kanssa ja antavat myös mahdollisuuden kiistää tulkintani. Tutkimustehtävän ja

tutkimusaineiston valinnan perusteluissa sekä analyysin kuvauksessa ja raportoinnissa olen pyrkinyt avoimuuteen, tarkkuuteen ja huolellisuuteen. Olen myös pyrkinyt noudattamaan tutkimuksen hyviä käytäntöjä viitatessani käyttämäni tutkimuskirjallisuuteen.

5 Kotouttavaa sosiaalityötä toimintakenttien rajapinnoilla

Tutkimusaineiston analyysin tuloksena muodostui kolme kokonaisuutta, teemaa, jotka on nimetty vuorovaikutuksen, osallistamisen ja yhteistyön kentiksi. Jokaisella kentällä työskennellään kotouttamistyön eri ammattilaisten toimialojen ”yhdys- tai rajapinnoilla”, mikä tässä yhteydessä tarkoittaa erilaisia yhteistyön muotoja julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin palvelutuottajien kanssa.

5.1 Vuorovaikutuksen kentät

Kotouttamistyön vuorovaikutusta tarkastellaan neuvonnan, ohjauksen ja tuen sekä psykososiaalisen tuen, kielellisen tuen ja välttämättömän huolenpidon näkökulmista. Näiden tehtävien sisältöjä säätelevät sosiaalialan ja kotoutumisen edistämisen lainsäädäntö. Asiakastyössä keskeistä on kuitenkin yhteistyön syntyminen, se että asiakas kokee yhteisen työskentelyn tarpeelliseksi, hyödylliseksi. Vuorovaikutus on työväline, jonka avulla pyritään yhdessä asiakkaan kanssa selvittämään asiakastyön tavoitteet. Hyvä vuorovaikutussuhde rakentuu luottamukselle, ja hyvä vuorovaikutussuhde mahdollistaa tavoitteellisen työskentelyn. (Kananoja 2017c, 184–189.)

Neuvonta, ohjaus ja tuki

Sosiaalityön keskeisiä työmenetelmiä ovat asiakkaan neuvonta, ohjaus ja tuki, millä sosiaalihuoltolaissa tarkoitetaan asiakkaan auttamista ja tukemista asiansa hoitamisessa, asiakkaan ohjaamista oikeiden palveluiden pariin ja palveluiden yhteensovittamista (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 7). Sosiaalihuoltolaki säätelee myös palveluiden oikea-aikaisuudesta ja tarpeenmukaisuudesta (sosiaalihuoltolaki 4 §, 38 §). Kotoutumislainsäädännössä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen palveluiden neuvonta ja ohjaus on määritelty omalta osaltaan kaikkien viranomaisten tehtäväksi ja kunnan on huolehdittava, että neuvonnan ja ohjauksen palveluita on saatavilla (kotoutumislaki 8 §, 30 §).

Tutkimusaineiston lausunnoista voi lukea maahanmuuttajatyön ammattilaisten huolen siitä, miten kuntaan muuttavat vieraskieliset asukkaat jatkossa löytävät kotoutumista edistävien palveluiden äärelle (Lausunto 6) tai miten alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta tavoittaa kotoutumispalveluihin oikeutetut kuntalaiset. Myös neuvontapalveluiden resurssointi ja saavutettavuus nähdään ongelmallisina: ”Huolena on, että kotoutumisen velvoite tehostuu kotoutujalle, mutta kunnat eivät pysty tarjoamaan riittävän nopeasti, laajasti ja tehokkaasti

kotoutumispalveluja.” (Lausunto 15). Lausujat myös pohtivat, riittääkö kuntapalveluissa ammattitaitoa tunnistaa muuttajien erityistarpeita ja onko esimerkiksi kotoutumissuunnitelman tekijällä aikaa tai kykyä arvioida muuttajan palvelutarpeita kokonaisvaltaisesti. Lausuntoihin on toiveenomaisesti kirjattu mainintoja työntekijöiden asiakaslähtöisestä työotteesta – toiveet voi tulkita myös kommentteiksi nykytilanteesta:

Lakiuudistuksen yhteydessä vastuu kotoutumispalveluiden tuottamisesta siirtyy kuntien vastuulle. Tämän vuoksi asiakkaan näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää, että prosessista kuntatasolla vastaavilla työntekijöillä on riittävä taitotaso kulttuurisensitiivisessä ja antirasistisessa työotteessa, sekä riittävästi aikaresursseja asiakkaiden kohtaamiseen. Läpileikkaava periaate ohjaus- ja neuvontapalveluista ohjaa kunnan työntekijää selvittämään asiakkaan tarvitseman tuen määrän ja muodot kaikissa kotoutumisen vaiheissa. (Lausunto 8).

Kotoutumisen edistämisen kentälle on syntynyt erilaisia hallinto- ja organisaatorajoja ylittäviä, usein muuttajien omakielisiä ohjaus- ja neuvontapalveluiden yhteistyöverkostoja. Tutkimusaineistossa järjestöjen matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontatyön katsotaan kuitenkin jo vakiintuneen täydentämään kotoutumispalveluja sekä tuomaan palveluihin lisäarvoa erityisosaamisella, ja yhteistyötä julkisten toimijoiden kanssa pidetään jatkossakin tärkeänä (Lausunto 15). Viranomaistyötä, sosiaalialan töitä, maallikkoapua ja tulkkausapua yhdistävät palvelumuodot kuitenkin näyttäytyvät sosiaalialan ammattilaisille joskus ristiriitaisina. Neuvontatyö vaatii suomalaisen byrokratiakentän tuntemusta, eikä väärinymmärryksiltä ja sekaannuksilta aina vältytä. (Vuori 2015, 398–399.)

Asiantuntijalausunnoissa on viranomaisyhteistyöstä päinvastaisia kriittisiä havaintoja: omakielisten järjestöjen edustajilla on kokemuksia viranomaisten nihkeästä suhtautumisesta järjestöjen tekemään neuvontatyöhön. Kaikkia järjestötoimijoita yhdistää huoli neuvontapalveluiden tulevaisuuden rahoituksen järjestymisestä.

Erityisesti maahan muuttaneiden operoimien järjestöjen edustajilla on ollut negatiivisia kokemuksia yhteistyöstä kuntien kanssa, mikä on heikentänyt heidän tasavertaisuuden kokemustaan ja halua tehdä yhteistyötä julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Järjestörahoituksen ollessa muutoksessa tulisi osana kotoutumisen edistämistä miettiä myös miten erityisesti pienempien järjestöjen toimintaedellytykset turvataan jatkossa, niin että kunnissa on monipuolisesti kotoutumista edistävää palvelutarjontaa. (Lausunto 9).

Virheellistä, vajavaista tai huolimattonta tietoa jakavat myös viranomaiset (Vuori 2015, 399). Tutkimusaineistossa on sama huomio: esimerkiksi Kelan tai Maahanmuuttoviraston jakaman viranomaistiedon puutteet vaarantavat muuttajien oikeusturvan toimeentuloa tai oleskeluoikeutta koskevissa asioissa (Lausunto 2). Lausuja ehdottaa ongelman ratkaisuksi

monialaista yhteistyötä: ”*Valtion viranomaisten neuvonta- ja ohjauspalveluiden kytkeminen ainakin suurimmissa kaupungeissa kaupunkien neuvonta- ja ohjauspalveluiden yhteyteen olisi perusteltua asiakaslähtöisyyden kannalta.*” (Lausunto 2).

Kotoutumispalveluiden piirissä muuttajista puhutaan työvoimaan kuuluvina ja työvoiman ulkopuolella olevina henkilöinä. Uudessa kotoutumislakiesityksessä yhdeksi erityiseksi kotouttamistoimien kohderyhmäksi on nostettu työvoiman ulkopuolella olevat, kotihoidontuella lapsia kotona hoitavat vanhemmat – erityisesti naiset – jotka nyt halutaan aktiivisen neuvonnan ja ohjauksen sekä työllistymiseen johtavan kotoutumiskoulutuksen piiriin (HE 208/2022 vp, 10–15, 20). Tutkimusaineistossa etenkin kotoutujien neuvontatyötä tekevät nostavat naisten lisäksi tärkeäksi kohderyhmäksi lasten ja nuorten vanhemmat, joiden apua tarvittaisiin sekä lasten opiskelun tukemisessa että koulun ja kodin välisessä yhteistyössä. Huoli näiden asiakasryhmien löytämisestä ja ohjaamisesta palveluiden piiriin on useammalla lausunnonantajalla.

Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, kuinka naiset saadaan ohjattua palvelujen piiriin heti maahan saapumisen jälkeen. Naiset, jotka eivät ole menossa työmarkkinoille heti maahan saavuttuaan, tulisi voida tavoittaa myös muiden matalankynnysten palveluiden kautta. Neuvola voi toimia niiden naisten kohdalla, joilla on lapsia. (Lausunto 4).

Tavoitteena on saada vieraskielisten lasten vanhemmat osalliseksi lasten koulunkäyntiä ja löytää keinoja koulun ja kodin väliseen yhteistyöhön muutoinkin kuin jatkuvasti lisääntyvien sovellusten välityksellä, jotka eivät välttämättä vieraskielistä vanhempaa tavoita. (Lausunto 8).

Palvelujen löytämisen lisäksi lausunnoissa huolehditaan palveluja tarvitsevien kyvystä käyttää tarjolla olevia neuvontapalveluja tai ymmärtää palvelujen sisältöä; palvelutarjonnassa olisi huomioitava muuttajien erilaiset koulutustaustat, digitaidot, kielitaito sekä luku- ja kirjoitustaidon puutteet olisi. Yllä olevan sitaatti sisältää tilannetta hyvin kuvaavan esimerkin: jos vanhempien taidot eivät riitä kodin ja koulun väliseen sähköiseen Wilma-yhteydenpitoon, miten koulun ja kodin välistä vuoropuhelua pidetään yllä? Lausunnoissa muistutetaan myös ammattitaitoisen tulkkauksen tarpeellisuudesta viranomaisasioinnissa, mitä käsitellään lähemmin kielellisen tuen ulottuvuuden yhteydessä.

Kotoutumisen edistämisen ammattilaiset pohtivat hallinnollisia rajapintoja kuntien ja hyvinvointialueiden: miten työnjako nimenomaan aiemmin sosiaalipalveluina tuotettujen ja nyt kuntapalveluiksi muuttuvien palveluiden järjestämisessä onnistuu. Kunnalliset sosiaalipalvelut ovat aiemmin olleet keskeisiä etenkin haavoittuvien asiakasryhmien

kotouttamistyössä. Asiakasryhmien ohjaaminen ja ohjautuminen tarpeenmukaisten neuvonta- ja ohjauspalveluiden piiriin onkin tutkimusaineistosta esiin nouseva keskeinen huoli: lausunnonantajat pohtivat, tunnistetaanko kunnan kotoutumispalveluissa asiakkaan palvelutarpeet ja osataanko asiakas tarvittaessa ohjata hyvinvointialueen palveluihin. Työnjako kunnan ja hyvinvointialueen välillä samoin kuin yhteistyömuotojen löytyminen kolmannen sektorin kumppaneiden kanssa vaikuttaa merkittävästi kotouttavan sosiaalityön toimintaympäristöön. On myös muistettava, että työvoimapalvelu-uudistus 2025 vaikuttaa osaltaan myös kotoutumispalveluiden sisältöihin. Kotoutumispalveluiden uudelleenjärjestely aiheuttaa huolta erityisesti pääkaupunkiseudulla, jonne maahanmuutto voimakkaasti keskittyy. (Lausunto 2; Lausunto 3; Lausunto 6; Lausunto 12.)

Kotoutumislain uudistamisen lähtökohtana on kotoutumisen nopeuttaminen eli kotoutumispalveluihin oikeuttavan ajan lyhentäminen. Lausunnoissa todetaan kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden olevan tärkeitä kotoutumisprosessin käynnistymiselle, ja siksi kotoutumista edistäviä, tarpeita vastaavia palveluita pitäisi olla saatavilla heti maahantulon alkuvaiheessa. (Ks. esim. lausunto 15). Lausunnoissa pohditaan asiakasmäärien kasvun, kotoutumispalveluiden tarpeen ja niukan kuntatalouden suhdetta. Tutkimusaineistosta on luettavissa huoli palveluiden ruuhkautumisesta, resurssien riittämättömyydestä ja myös epäröinti henkilöstön asiantuntemuksen suhteen.

Psykososiaalinen tuki

Psykososiaalisen tuen tavoitteena on vahvistaa asiakkaan sosiaalista ja psyykkistä toimintakykyä ja ehkäistä syrjäytymiskehitystä. Psykososiaalinen tuki on sosiaalihuoltolain mukainen palvelu (ks. esim. sosiaalihuoltolaki 25 §). Kotoutumislakiuudistuksen uudet toimenpiteet eli monialaiset kotoutumissuunnitelmat edellyttävät asiakkaan tai perheen toimintakykyä rajoittavien tarpeiden tunnistamista ja hallintorajat ylittävää yhteistyötä tilannetta korjaavien suunnitelmien laatimiseksi (Liite 1.). Vuorovaikutuksen kentän tarkastelun yhteydessä tuli esille asiantuntijalausunnoissa esiintyvä epäily siitä, onko kunnan kotoutumispalveluissa riittävästi asiantuntemusta tunnistaa asiakkaiden palvelutarpeita. Etenkin haastavista oloista muuttaneet henkilöt tarvitsevat psykososiaalista tukea myös kotoutumisajan jälkeen siihen saakka, kunnes heidän katsotaan itsenäisesti selviytyvän palveluverkostossa (ks. esim. Vuori 2015, 399).

Tutkimusaineiston lausunnoissa kiinnitti huomion väite, jonka mukaan

”Ulkomaalaistaustaisilla on tarpeeseensa nähden palvelujen alikäyttöä, joka ajan myötä voi

johtaa kustannuksiltaan kalliimpien korjaavien palvelujen tarpeeseen.” (Lausunto 3).

Lausunnon sisältöä olisi kiinnostava tarkastella laajemmin, mutta tässä yhteydessä se luonnollisesti herättää kysymyksen siitä, ovatko kotouttamistoimenpiteet olleet riittäviä ohjaamaan muuttajat normaalipalveluiden piiriin? Tutkimusaineistossa pohditaankin *”valtavirtapalveluiden”* (Lausunto 4) henkilöstön asiantuntemusta huomioida vaikkapa muuttajan yksilöllistä tarvetta pitkäjänteiselle tuelle ja ohjaukselle tilanteessa, jossa kotoutumisaikaa ollaan lakiesityksen mukaisesti lyhentämässä:

Laissa on huomioitu, että kotoutumisaikaa voidaan jatkaa tarvittaessa kahden vuoden jälkeen, mutta jatkamisen kriteerit ovat epäselvät. Olisi tärkeää varmistaa, että vastuuvirkailija tunnistaa kotoutumisajan pidentämisen tarpeessa olevat henkilöt ja että kynnyks jatkaa kotoutumisaikaa olisi riittävän matala. (Lausunto 4).

Erialaisten maahanmuuttajaryhmien psykososiaalisen tuen tarpeet vaihtelevat, mutta kotouttavan sosiaalityön asiakaskunnassa usein korostuvat pakolaistaustasta johtuvat ongelmat tai ihmiskaupan uhrien usein hauras elämäntilanne tai vaikkapa alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden muuttajien arjen järjestyminen. Sekä lakiesityksessä että asiantuntijalausunnoissa nostetaan esille myös työvoiman ulkopuolella tai kotoutumisajan jo ylittäneiden muuttajien tuen tarve (Lausunto 3, Lausunto 12). Kotoutumisajan lyhentämisellä pelätään olevan syrjäytymistä vauhdittavia seurauksia, ja etenkin pääkaupunkiseudulla kotoutumisajan palveluiden riittämättömyys on tunnistettu jo nyt: *”Kotoutumisajan ylittäneiden mutta yhä vastaavien palveluiden tarpeessa olevien kohderyhmän tilanteeseen vaikuttaminen on keskeinen tekijä asuinalueiden eriytymiskehityksen sekä toisen ja kolmannen polven maahan muuttaneiden syrjäytymiskehityksen ehkäisemisessä.*” (Lausunto 3).

Opinnäytetyön tausta-aineistossa ja myös tutkimusaineistossa on useita mainintoja kotoutujien kokonaisvaltaisen tuen tarpeen ymmärtämisestä. Tästä yhtenä esimerkkinä on lakiesityksessä korostuva perheiden hyvinvoinnin huomioiminen. Lakiesityksessä suositellaan koko perheelle tehtävää kotoutumissuunnitelmaa ja koko perheelle suunnattujen kotoutumispalveluiden kehittämistä. (HE 208/2022 vp, 46–49). Tutkimusaineistossa sosiaalisesti kestävää kotoutumista kuvataan koko perheen prosessina. Lausunnoissa tuodaan esille kokemukseräistä tietoa muuttajaperheiden tilanteesta, ja painotetaan muuttajien oman toimijuuden vahvistamista uudessa kotimaassa. Vanhempien kotoutumisen tukeminen nähdään panostuksena lasten hyvinvointiin nyt ja tulevaisuudessa. Eräs lausuja huomauttaa, että kotoutumiseen tarvitaan kielitaitoa ja ymmärrystä uuden elinympäristön toimintatavoista ja että *”Puutteet näissä perusteissa voivat heijastua vielä seuraavaan, Suomessa syntyvään*

sukupolveen, jos vanhemmilla ei ole riittävää kompetenssia tukea lastensa koulunkäyntiä.” (Lausunto 9).

Psykososiaalisen tuen tarpeen arvioinnin yhteydessä korostuvat valmiudet monialaiseen ja moniammatilliseen yhteistyöhön. Kun asiakkaana on esimerkiksi maahanmuuttajaperhe, yhteistyö ulottuu laajalle: kuntatasolla yhteistyö on välttämätöntä vähintäänkin varhaiskasvatuksen ja opetustoimen hallinnonaloilla, hyvinvointialueella erilaisten palveluiden yhteensovittaminen on tarpeellista niin terveyden- kuin myös sosiaalihuollon toiminta-alueilla ja usein lisäksi tarvitaan kolmannen sektorin erityisosaamista, jota julkisten palveluiden valikoimista ei löydy. Nämä monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön kentät eivät vielä sisällä mahdollisia erityisen tuen tarpeita tai mahdollisia lastensuojelun tai vammaispalveluiden asiantuntijuuden tarvetta. (Ks. esim. Yliruka ym. 2018, 22–37.)

Organisaatorajat ylittävä yhteistyö voi kangerrella esimerkiksi asiakasperheen kielitaidon tai luku- ja kirjoitustaidon puutteiden takia. Kotoutumisen alkuvaiheessa perheen palvelutarve voi olla suuri, ja psykososiaalista tukea tarvitaan elämäntilanteen hallinnan edistämiseksi.

Sosiaalityön psykososiaalisen asiantuntijuuden merkitystä moniammatillisessa työyhteisössä on kiinnostavalla tavalla tarkasteltu nuorisopsykiatrian näkökulmasta (Arajärvi ym. 2020). Tutkijat jäsensivät sosiaalityön psykososiaalisen tuen kahden ulottuvuuden avulla: 1) Nuoren ja perheen kokonaistilanteen arviointi ja palveluverkoston koordinointi pohjautuvat nuoren sosiaalisen tilanteen kartoittamiseen, perhe- ja verkostotyöhön sekä palveluverkoston koordinointiin ja konsultointiin ja 2) Hoidollinen ja terapeuttinen työ pohjautuivat perheterapeutukseen työhön ja yksilötyöhön (mt., 363). Tutkijoiden jäsenitys auttaa ymmärtämään sosiaalityön psykososiaalisen asiantuntijuuden laaja-alaisuutta; asiakkaan auttaminen edellyttää elämäntilanteen kokonaisuuden ymmärtämisestä. Kotoutumisen edistämisen tehtävissä tähän kokonaisuuteen on lisättävä jo mainitut kielelliset haasteet mutta myös erilaiset kulttuurista sensitiivisyyttä edellyttävät vuorovaikutustaidot. Kun psykososiaalisen tuen arviointia miettii näiden asiantuntijuudelle asetettujen odotusten näkökulmasta, on tutkimusaineistossa psykososiaalisen tuen tarpeen asiantuntevaan arviointiin liittyvä huoli aiheellinen.

Kielellinen tuki

Uutta kotoutumislakiesitystä kommentoivissa asiantuntijalausunnoissa huomautetaan, että *”kotoutumisen ja täysvaltaisen yhteiskunnallisen osallisuuden”* (Lausunto 9) edellytys on riittävä kielitaito ja tieto yhteiskunnan toimintatavoista. Muuttajan oikeutta opiskella ja oppia

uudessa elinympäristössä käytettävä kieli on valvottava, ja eräs lausunnonantaja toivookin, että:

--- erityistä huomiota kiinnitetään tukea tarvitsevien sivistyksellisiin oikeuksiin, kuten koulutukseen. Kuntien resurssien vähentyessä olisi tärkeää, ettei mahdollisten leikkausten kohteeksi valikoidu ensisijaisesti erityistä tukea tarvitsevien koulunkäynnin tukeminen. Koulutuksella on keskeinen rooli osallisuuden, arjen taitojen sekä suomalaisen yhteiskunnan ymmärtämisen vahvistamisessa. (Lausunto 13).

Lausunnoissa muistutetaan myös muuttajista, jotka heikon kielitaitonsa vuoksi eivät työllisty koulutustaan vastaaviin töihin. Kielitaidon puutteet rajoittavat myös työllistymistä niihin korkeakoulututkintoa vaativin työpaikkoihin, joissa vaaditaan molempien kotimaisten kielten taitoa; kotoutujalla pitäisikin olla mahdollisuus opiskella kotoutumiskielen lisäksi toista kotimaista kieltä (Lausunto 9). Kielitaidon tärkeyttä kotoutumisprosessissa on hallituksen lakiesityksessä pohdittu laajasti muun muassa juuri koulutuksen tai maahanmuuttajanaisten työllistymisen edistämisen näkökulmista (ks. esim. HE 208/2022 vp, 51–52, 130–140). Kotoutumislakiesityksessä esitetään esimerkiksi monikielisen henkilökunnan palkkaamista turvaamaan sosiaali- ja terveystalveluiden monikielisyttä ja kulttuuriosaamista (HE 208/2022, 39). Tutkimusaineistoa lukiessa ei voi välttyä ajatukselta monikielisen työvoiman rekrytoinnin vaikeuksista tilanteessa, jossa kielitaidon puutteet voivat estää tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumisen tai toisen kotimaisen kielen osaamattomuus voi olla työnhaun este.

Kotoutumisen edistämisen palveluissa ja toimenpiteissä kotoutujalla on oikeus saada tietoa myös omalla kielellään. Viranomaisasioiden sekä asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien tulkkauksesta ja kääntämisestä asiakkaan ymmärtämälle kielelle on vastuussa kukin viranomaiselta osaltaan (Kotoutumislaki 5§). Vaikka tulkkauksen pitäisi olla kielitaidottoman muuttajan oikeus, on tulkkauspalveluiden järjestämisessä usein ongelmia: ammattitaitoisia tulkkeja ei ole käytettävissä, tulkkauskulut ovat tarkkailussa tai ammattihenkilöstöllä ei ole taitoa käyttää tulkkipalveluita. (Vuori 2015.) Työntekijöillä ei aina myöskään ole ymmärrystä asiakkaiden äidinkielestä, jolloin esimerkiksi tulkin ja asiakkaan käyttämät erilaiset murteet vaikuttavat asiointitulkkauksen onnistumiseen. (Rautavuoma & Turtiainen 2018, 155–159.)

Paitsi asiakkaan oikeus saada omakielistä informaatiota viranomaisilta, voi myös viranomaisella olla tarve selvittää muuttajan elämään vaikuttavia, usein monimutkaisia viranomaisasioita muuttajan omalla kielellä (Vuori 2015, 400). Viranomaisten käyttämien

käsitteiden tulkkaaminen on usein kuitenkin vaikeaa, koska asiakkaan elämänpiiriin kyseisten käsitteiden sisällöt eivät ole kuuluneet. (Rautavuoma & Turtiainen 2018, 155–159.)

Tutkimusaineistossa on havaintoja sekä tulkkauksen että virkamiesviestinnän epäonnistumisesta:

Suurimmalle osalle, joille alkukartoitus ja kotouttamissuunnitelma on tehty, on näiden tarkoitus jäänyt epäselväksi. Ennen alkukartoitusta asiakkaalle tulisi lähettää mieluummin hänen omalla äidinkielellään kattavat tiedot alkukartoituksen ja kotouttamissuunnitelman tarkoituksesta, tavoitteista ja käytännön toteutuksesta. Luku- ja kirjoitustaidottomien varalle olisi hyvä tehdä myös selkeitä opasvideoita. (Lausunto 14)

Tulkkauksen epääminen tai syrjivät ja asenteelliset kohtaamiset eivät valitettavasti ole poikkeuksellisia, ja näissä tilanteissa asiakkaan on vaikea saada hänelle kuuluvia oikeuksia turvattu, jos kielitaitoa ja yhteiskuntatuntemusta ei vielä ole riittävästi. Maahanmuuttajapalveluiden piirissä tulkitseminen ja kulttuurisensitiivinen työote sekä oleskelulupiin ja niiden uusimiseen liittyvät kysymykset ovat ammattilaisten osaamisen ydintä. (Lausunto 8).

Syrjintäkokemukset viranomaistapaamisissa ja erilaisissa palveluissa ovat muuttajien arjessa merkityksellisiä. Maahanmuuttajien on Suomessa vaikea tutustua paikallisiin, ja näin erilaiset viranomaiskohtaukset saattavat olla ainoita kohtaamisia valtaväestön kanssa. Tämä näkemys jaetaan asiantuntijalausunnossa, jossa kuvataan naisten työllistymiseen vaikuttavia rakenteellisia ja sosiaalisia esteitä – kielitaidon puutteet hidastavat osallistumasta yhteiskunnan toimintaan: *”Vaikeudet kieliharjoittelun, verkostojen ja kantaväestöön kuuluvien tuttavien löytämisessä sekä työhaastatteluun pääsemisessä ovat heille arkipäivää.”* (Lausunto 1). Luottamus tai epäluottamus tulkkauspalveluihin ja tulkkeihin ovat omalta osaltaan vaikuttamassa asiakkaan kokemuksiin suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta. (Kokkonen 2018, 99; Rautavuoma & Turtiainen 2018, 159–164.) Hallituksen lakiesityksessä nämä puutteet tunnistetaan, ja ongelmien ratkaisuksi esitetään muun muassa moniammatillista verkostoyhteistyötä (HE 208/2022, 39).

Kotoutumisen alkuvaiheessa kielellistä tukea tarvitaan sekä arjen perusasioiden hoitamisessa että virallisissa yhteyksissä. Kotouttamistyössä selkeä viestintä ja tärkeiden asioiden toistuminen edesauttavat vaikeiden ja monitahoisten asioiden hahmottamista. Kotouttavan sosiaalityön näkökulmasta kielellinen tuki näyttäytyy sekä kielen käytännön harjoitteluna asiakastyön vuorovaikutustilanteissa että asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimisena. Parhaimmillaan kotouttamistyön asiakastilanteet voivat luoda mahdollisuuden myös arkiselle kuulumisten vaihtamiselle, mikä osaltaan rakentaa

luottamuksellista vuorovaikutusta. Hyvä asiakassuhde on rakennuselementti hyvälle yhteiskuntasuhteelle (Vuori 2015, 400 viitaten Turtiainen 2012).

Välttämätön huolenpito

Perustuslaki velvoittaa viranomaiset huolehtimaan jokaisen välttämättömästä toimeentulosta ja asumisesta (Suomen perustuslaki 19 §). Tutkimusaineistossa välttämättömän huolenpidon ulottuvuutta sivutaan lähinnä asumisen ja asunnon etsimisen ongelmien kautta. Arjen sujumisen perusedellytyksistä huolehtiminen korostuu myös kiintiöpakolaisten ja turvapaikan saaneiden vastaanotossa kuntiin ja hyvinvointialueille (esim. Lausunto 2; Lausunto 13). Voimassa olevassa kotoutumislaisissa välttämättömän huolenpidon ajatus on puolestaan sisäänkirjoitettuna ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden ja Suomessa asuvien lasten ja nuorten tukea käsittelevään pykälään, jossa määritellään, että *”hoiva, huolenpito ja kasvatus järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla.”* (Kotoutumislaki 27§). Tutkimusaineistossa esitetään, että huolenpidon pitäisi jatkua nuorten itsenäistymisvaiheessa ja että *”Kunnan tehtäviin tulee lisätä asunnon järjestäminen myös perheryhmäkodista tai muista asumismuodoista itsenäistyville nuorille.”* (Lausunto 5).

Pakolaistaustaisten maahanmuuttajien arjen välttämättömien asioiden järjestelyistä ja hankinnoista kotoutumisen alkuvaiheessa on useimmiten huolehtinut kuntien sosiaalitoimi. Pakolaisten vastaanottopalveluiden työnjakoa on kunnissa jouduttu pohtimaan jo sote-palveluiden uudistumisen myötä. Pakolaistaustaisissa muuttajissa on turvapaikanhakijoina ja kiintiöpakolaisina maahan saapuneita henkilöitä. Kiintiöpakolaisten kuntapaikasta on sopimus, muiden pakolaistaustaisten ryhmien kuntaan muuttamisessa on erilaisia vaihtoehtoja. Kiintiöpakolaisten vastaanottopalvelut ovat lakiuudistuksen myötä siirtymässä kuntien vastuulle, tosin koordinoitussa yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa.

Kiintiöpakolaisten vastaanottopalvelut ovat olleet sosiaalitoimen erityisosaamista. Kuntien sosiaalitoimessa on vastaanottovaiheelle ollut tietty protokolla, käy ilmi hallituksen kotoutumislakiesityksen 44 §:n kuvauksesta kunnille vastaisuudessa siirtyvistä tehtävistä, joista alla kaksi esimerkinäytettä:

Lähtökohtana on jatkossakin, että asunnon kalusteiden ja käyttötavaroiden hankinta toteutettaisiin pääasiassa sen jälkeen, kun henkilö on kunnassa ja voi itse osallistua näihin hankintoihin. Kunnan tulisikin jatkossa avustaa henkilöä muiden kalusteiden, käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden ostossa, mikäli sille on tarvetta. (HE 208/2022, 241).

Kunnan tulisi 2 momentin 3 kohdan mukaan antaa kuntapaikalle vastaanotettaville ohjausta ja neuvontaa ja ohjata heidät tarvittaessa muiden viranomaisten tai toimijoiden palveluihin. Tällaisia ovat muun muassa kiintiöpakolaisten alkuterveystarkastukset, henkilötunnuksen ja kotikunnan rekisteröinnit, työnhakijaksi rekisteröityminen, sosiaaliturvan piiriin pääsy, ulkomaalaisen henkilökortin ja matkustusasiakirjojen hankkiminen sekä pankkitilin avaaminen. (HE 208/2022, 242–243).

Työnjaon muutokset kotoutumislakiuudistuksen jälkeen huolestuttavat sekä kuntien maahanmuutosta vastaavia virkamiehiä että kolmannen sektorin toimijoita (Lausunto 2; Lausunto 13). Tutkimusaineistossa todetaan muun muassa, että koska tätä muuttajaryhmää koskevat taloudelliset päätökset tehdään sosiaalipalveluissa, olisi luontevaa järjestää myös muuttajan asuminen ja asumiseen liittyvät hankinnat sosiaalipalveluissa, koska *”Tämä on tavanomaista sosiaalihuollossa toteutettavaa asiakkaan arjen sujumista tukevaa työtä.”* (Lausunto 2). Lausuja myös muistuttaa kuntalaisten yhdenvertaisuudesta arjelle välttämättömien hankintojen yhteydessä:

Sosiaalihuollon palveluiden siirtyessä kunnalta hyvinvointialueelle, ei kunnalle jää muiden kuntalaisten osalta roolia esim. kalusteiden tai elintarvikkeiden ostamisessa. Tällaiset tehtävät ovat vieraita sosiaali- ja terveystieteiden uudistuksen jälkeisen kunnan organisaation palvelufunktioille. (Lausunto 2).

Lausuja jatkaa kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun pohdintaa, mutta tällä kertaa pakolaistaustaisten muuttajien osalta: lausuja ei näe syytä, miksi kuntaan saapuvia, usein yhtä lailla haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita tai kiintiöpakolaisia pitäisi kuntalaisina kohdella eri tavoin ja huomauttaakin, että *”Mikäli lainsäätäjä haluaa säätää kunnalle erityisiä tehtäviä yksinomaan kiintiöpakolaisia koskien, tulisi lakiesityksessä avata, millä perusteella samankaltaiset ryhmät asetetaan kuntalaisina eriarvoiseen asemaan.”* (Lausunto 2). Kuntatoimijoiden lausunnoista on luettavissa myös huoli niin ammattitaitoisen henkilöstön kuin taloudellisten resurssien riittävydestä kotouttamisen uusien tehtävien järjestämisessä. Saman huolen jakavat myös pakolaistyön vakiintuneet kolmannen sektorin toimijat. Lausujat pohtivat myös laajaa yhteistyötä edellyttävän kotouttamistyön onnistumista.

--- pitää erittäin tärkeänä, että kunnan, hyvinvointialueen ja ELY-keskuksen välinen yhteistyö on riittävän kattavaa jo ennen kuntaan saapumista vastaanotto toimien suunnittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi. Kuntien vastaanottoon, erityisesti kiireellisissä saapuvien kiintiöpakolaisten saapumisen tukemiseen käytettävissä olevat resurssit voivat käytännössä merkittävästi heiketä, koska työtä on tähän asti tehnyt pääasiassa sosiaalitoimen henkilöstö, joka nyt siirtyy hyvinvointialueelle. Muutoksen vaikutuksia on näiltäkin osin seurattava tarkasti ja tarvittaessa vahvistettava kuntien henkilöstöresurssia näiltä osin.

Vastaanotossa toimivien järjestöjen --- mukanaolo tässä suunnittelussa on onnistumisen kannalta keskeistä. (Lausunto 13).

Vastaanottokeskuksesta voi turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen muuttaa kuntaan myös itsenäisesti. Tutkimusaineistossa etenkin kotouttamistyön kokemusasiantuntijat kuvaavat asunnon etsimisen ongelmia nimenomaan itsenäisten muuttajien osalta. Lausunnoissa nostetaan esille vastaanottokeskuksista kuntaan muuttavien huono asuntotilanne, jota kotoutumislainsäädännössä ei juurikaan käsitellä. Asumisen järjestymisen katsotaan olevan edellytys kotoutumisen käynnistymiselle, ja siksi halutaan *”painottaa panostamista nivelvaiheeseen, joka syntyy, kun oleskeluluvan saanut lähtee pois vastaanottokeskuspalveluista. Asuminen on perustavaa laatua oleva perusoikeus, jolla edistetään hyvää kotoutumista.”* (Lausunto 8).

Vuokra-asuntomarkkinoilla todetaan olevan sukupuoleen ja etniseen taustaan kohdistuvia syrjiviä käytäntöjä (Lausunto 8; Lausunto 16), ja kotoutumisen alkuvaiheessa asunnonetsijät myös helposti joutuvat erilaisten huijausten kohteeksi kuten vaikkapa epävirallisten välityspalkkioiden maksajiksi tai päätyvät asumaan huonokuntoisiin asuntoihin (mt.) Asumiseen liittyvälle neuvonnalle ja ohjaukselle olisi suuri tarve (mt.). Asunnon etsimisen haastetta lisää Suomessa suosittu omistusasuminen, mikä usein on taloudellisesti muuttajien ulottumattomissa. Maahanmuuttajien enemmistö asuu vuokra-asunnoissa, joihin asukkaat valitaan sosiaalisin perustein. Asumismuoto rajaa usein myös asuntojen kokoa, jolloin monilapsiset perheet asuvat ahtaasti (Saukkonen 2020, 39). Osittain näistä syistä suurimpiin kaupunkeihin on muodostunut asuinalueita, joilla maahanmuuttajien ja ulkomaalaistaustaisten osuus asujaimistossa on korkea (mt., 2020, 37–39). Kasvukeskukseen hakeutuminen voi olla muuttajan itsenäinen päätös, mutta suurten kaupunkien sisällä asutuksen keskittymisen syynä ovat rakenteelliset tekijät (Rasinkangas 2013, 139).

Tutkimusaineistossa asuminen nimetään tärkeäksi uuteen arkeen asettautumisen tekijäksi. Kotoutumisen käynnistymistä viivästyttää oman kodin löytämisen vaikeus. Vuokra-asuntomarkkinoilla kielitaidoton muuttaja on haavoittuvassa asemassa ilman tukiverkkoja. Uudessa kotouttamisen toimintaympäristössä kitkaa aiheuttaa myös pakolaistaustaisten muuttajien huolenpitoon liittyvä työnjako kuntien ja hyvinvointialueiden välillä: kuntatason toimijat peräävät työnjaon pohdintaa nimenomaan sosiaalipalveluiksi miellettyjen toimenpiteiden osalta. Pakolaisten kuntiin asettautumisen asiantuntijuus on siirtynyt hyvinvointialueille, mutta tehtävät ovat jääneet kuntien järjestämisvastuulle.

Vuorovaikutuksen asiantuntijuus

Vuorovaikutuksen kentällä kotoutumisen edistämistyötä tehdään pääsääntöisesti yksilöiden ja perheiden kanssa. Vuorovaikutuksen kentän tehtävien tarkastelussa voi kuitenkin huomata yksilötyön ja yhteiskunnallisen työn rajapinnan häilyvyyden: yksilöiden kohtaamat ongelmat johtavat välittömästi pohtimaan rakenteissa olevia jäykkyyksiä, jotka hidastavat kotouttamistyön tavoitteiden saavuttamista. Sosiaalityön kontekstissa todetaankin, että rakenteellisen sosiaalityön tavoitteita on vaikea erottaa kotouttavan sosiaalityön asiakastyöstä (Kivipelto 2021).

Taulukossa 4 on esitetty tutkimusaineiston asiantuntijalausuntojen analyysissä muodostuneet kotouttamisen edistämisen vuorovaikutustyöhön liittyvien tehtävien sisällöt ja tehtäväkohtaiset tavoitteet. Asiakastyön vuorovaikutuksen tärkeimmän tavoitteen voisi tiivistää kotoutumisen käynnistymisen edistämiseksi. Tutkimusaineistossa oikea-aikainen, asiapitoinen ja luotettava ohjaus ja neuvonta nousevat keskeisiksi kotoutumisen edistämisen elementeiksi. Työntekijöiden ammattitaito ja asiantuntemus ovat avaintekijöitä palvelujärjestelmän ja myös suomalaisen yhteiskunnan toiminnan ymmärtämiselle. Kotouttamistyössä työskentelytapojen pitäisi olla kulttuurisensitiivisiä ja antirasistisia (Lausunto 8).

Taulukko 4. Vuorovaikutuksen kentät

Tehtävät	Asiakastyö	Työntekijät	Palvelut	Tavoite
Neuvonta, ohjaus, tuki	oikea-aikaisuus, asiapitoisuus, luotettavuus	palvelujärjestelmän asiantuntemus, kulttuurisensitiivinen ja antirasistinen työote kaikissa työtehtävissä	sujuvuus, saatavuus, saavutettavuus	kotoutumisen käynnistyminen, palvelujärjestelmä tutuksi, yhteiskunnan toiminnan ymmärtäminen
Psykososiaalinen tuki	saatavuus, palvelutarpeen tunnistaminen	ammattitaito tuen tarpeen tunnistamiseen	palveluiden jatkuminen myös kotoutumisajan jälkeen	toimintakyvyn vahvistaminen
Kielellinen tuki	saatavuus, tulkkaus, digituki, luku- ja kirjoitustaito	ammattitaito tulkkauksen käytössä	tulkkauksen resurssit	palvelujärjestelmän ymmärtäminen, asiakkaan ja työntekijän oikeusturva
Välttämätön huolenpito	arjen välttämättömyydet järjestykseen	asiakkaan elämäntilanteen tunnistaminen	työnjako, resurssit	asumisen ja toimeentulon turvaaminen

Lausunnonantajat nostavat esiin myös asiakassuhteen kaksisuuntaisuuden: kotouttava työote ja asiakkaan elämäntilanteen tunnistaminen käynnistävät kotoutumisprosessin ja mahdollistavat myös kotoutujan tarpeiden ja mielipiteiden kuulemisen (Lausunto 11). Sosiaali- ja terveystieteiden merkitys kotoutumisessa on merkittävä, ja siksi asiakkaiden ohjaaminen oikeiden palveluiden piiriin on varmistettava, aineistossa korostetaan (Lausunto 3). Palvelutarjonnassa puolestaan tärkeimpänä pidetään palveluihin hakeutumisen sujuvuutta, palveluiden riittävyttä ja vastaanottavuutta (Lausunto 3, Lausunto 15). Palveluiden tarvetta arvioidessa pitäisi myös huomioida muuttajan mahdollinen tarve pitkäkestoisille, kotoutumisajan ylittävillä palveluilla kuten esimerkiksi psykososiaaliselle tuelle. ”*Asiakas siirtyy kotoutumisajan jälkeen erityispalveluista normaalipalveluihin, mutta erityisen tuen tarve usein jatkuu.*”, Vuori muistuttaa (Vuori 2015, 399).

Kotoutujien kokemukset syrjinnästä liittyvät usein epätarkkaan viestintään, epäonnistuneeseen vuorovaikutukseen. Selkeän ja saavutettavan viestinnän ja luotettavaksi ja johdonmukaiseksi koetun vuorovaikutuksen merkitys on kotouttamistyössä keskeinen: viranomaistapaamisissa luodaan mielikuvia suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen toiminnasta. Jaana Vuori muistuttaakin kotouttamistyön olevan kokonaisvaltaista ja monialaista, pitkäjänteistä vuorovaikutustyötä, ja ”*Jotta kotoutumista tapahtuisi suomalaisen yhteiskunnan makrotasolla, tarvitaan mikrotasolla paljon erilaisia kohtaamisia.*” (Vuori 2015, 402). Suomalaisessa yhteiskunnassa tekstit ovat tärkeitä, ja muuttajalle tämä tekstipainotteisuus on erityinen haaste. Virkatekstien käytettävyyttä väitöskirjassaan tutkinut Riitta Suominen haastaa viranomaiset kaikilla hallinnon tasoilla kiinnittämään huomiota kielen ja viestinnän saavutettavuuteen ja selkeyteen: päätöksenteon ja asiakirjojen ymmärtämisestä huolehtiminen on edellytys osallisuudelle ja osallistumiselle (Suominen 2019, 331–332).

5.2 Osallistamisen kentät

Voidakseen osallistua yhteiskunnan toimintaan on ensin löydettävä tavat ja väylät toimia yhteiskunnassa. Vuorovaikutuksen kentällä kotoutujalle ojennettiin lakisääteisiä kotoutumisen työkaluja, mutta Jaana Vuori (2015) toteaa kotoutumisprosessi täydentyvän vasta sosiaalisen ja kulttuurisen asettautumisen myötä. Vuori kuvaa kotouttamistyötä kokonaisvaltaiseksi ja laaja-alaiseksi sektorirajat ylittäväksi toiminnaksi, joka usein kuitenkin typistyy yksittäisiksi palveluiksi tai toimenpiteiksi. Vuori ehdottaakin kotoutumisprosessin nimittämistä arjen kansalaisuuden tapahtumiksi, mikä auttaisi ”*analysoimaan, miten muuttajan oikeuksien toteutuminen vaatii pitkäjänteistä, vuorovaikutussuhteessa tapahtuvaa työtä sekä asiakkaiden*

kanssa että ammattilaisten kesken ammatillisten ja institutionaalisten rajojen yli.” (Vuori 2015, 402). Tässä tutkielmassa arjen kansalaisuuden sosiaalisen ja kulttuurisen asettautumisen ajatellaan tapahtuvan osallistamisen kentällä.

Hallituksen lakiesityksessä (HE 208/2022 vp) yhteiskuntaan osallistuminen ja osallisuus ovat toistuvasti esillä. Lakiehdotuksen tavoitteeksi asetetaan muun muassa *”maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumisen edistäminen”* (mt., 331), ja kotoutumisella tavoitellaan muun muassa osallisuutta *”työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa”* (mt., 331). Osallisuuden edistäminen on myös esimerkkinä kunnan ja hyvinvointialueen työnjaon määrittelyjen tärkeydestä, koska osallisuuden tavoite on sekä kotoutumislainsäädännössä että sosiaalihuoltolaissa ja osallisuuden edistäminen myös edellyttää erilaisten toimenpiteiden ja palveluiden järjestämisessä ja yhteensovittamisessa yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa (HE 208/2022, 243).

Sosiaalityön käsikirjassa (2017) osallisuus ja osallistaminen kuvataan kansalaisten mahdollisuutena osallistua ympäröivän yhteiskunnan toimintaan. Osallisuuden nähdään vahvistavan yksilöiden sosiaalisia suhteita, tietoja ja ymmärrystä yhteiskunnan toiminnasta. Aktiiviset kansalaiset puolestaan vahvistavat demokratiaa osallistumalla ja vaikuttamalla yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Osallisuuden ja osallistumisen nähdään lisäävän sosiaalista luottamusta yksilöiden, yhteisöiden ja yhteiskunnan välillä. Kansalaisten toiminta erilaisissa yhteisöissä ja järjestöissä luo ruohonjuuritasolle mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja parhaimmillaan myös vahvistaa mahdollisuuksia osallistua erilaisten palveluiden suunnitteluun ja tuottamiseen. (Kananaja 2017e, 94–102.)

Kotoutumislaki velvoittaa huomioimaan paitsi yksilöiden palvelutarpeen, myös kotoutumisen edistämisen sosiaaliset tavoitteet niin yksilöiden kuin yhteisöiden osalta. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisessä eli toisin sanoen syrjäytymisen ehkäisemisessä sekä kotoutumiseen liittyvien esteiden tunnistamisessa tarvitaan asiantuntemusta, kykyä ja myös rohkeutta tarkastella kriittisesti kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toimeenpanoa. Tutkimusaineiston analyysin perusteella nämä erilaiset yhteiskunnallisen vaikuttamisen asiakokonaisuudet on nimetty sosiaalisista oikeuksista huolehtimiseksi, yhteistyöksi ja rakenteelliseksi työksi.

Sosiaalisista oikeuksista huolehtiminen

Sosiaaliset perusoikeudet kuuluvat Suomen perustuslain turvaamiin oikeuksiin yhdessä taloudellisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien kanssa (TSS-oikeudet). Sosiaalisia perusoikeuksia ovat oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sosiaaliturvaan ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin (Laki 731/1999, Suomen perustuslaki). Jos näkökulmaa hiukan laajentaa, ymmärretään sosiaalisiksi oikeuksiksi myös esimerkiksi oikeus yhdenvertaiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun, oikeus valita asuinpaikkansa ja vaikkapa oikeus kokoontua tai perustaa yhdistyksiä. (Suomen perustuslaki.) Oleskeluluvan myötä maahanmuuttaja on suomalaisen lainsäädännön ja asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä. Kotoutumislaisissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta huolehtia siitä, että maahanmuuttaja saa perustiedot yhteiskunnan toiminnasta (kotoutumislaki 7 §) ja että kotoutumisen edistämiseksi on saatavilla ohjausta ja neuvontaa (8 §) ja että viranomaisyhteyksissä vähintäänkin kotoutumisen edistämiseen liittyvät asiat tulkitaan tai käännetään muuttajan ymmärtämälle kielelle (5 §). Kotoutujan mahdollisuudet asettautua suomalaiseen yhteiskuntaan on pyritty huomioimaan lainsäädäntötyössä.

Kotouttamistyössä huolena ovat olleet ne muuttajat, jotka eivät syystä tai toisesta pääse tai ohjaukseen kotoutumista edistävien palveluiden piiriin. Kunnissa toivotaankin hallintorajat ylittävien informaatiokanavien käyttämistä, jotta tieto kuntaan muuttavista, kotouttamispalveluiden tarpeesta olevista henkilöistä olisi saatavilla mahdollisesti jo palveluita suunniteltaessa (esim. Lausunto 2). Palveluiden väliinputoajiksi on jo todettu muun muassa kotihoidontuella lapsia hoitavat naiset. Naisten kielitaidon samoin kuin yhteiskunnan toimintaa koskevan tiedon tarpeellisuus on huomioitu myös asiantuntijalausunnoissa, joissa tarvetta kuvataan perheen ja vanhemmuuden näkökulmista (esim. Lausunto 9; Lausunto 14). Hallituksen lakiesityksessä ratkaisuvaihtoehtona nähdään perheelle laadittava kotoutumissuunnitelma, jossa myös kotivanhemman tilanne on mahdollista huomioida (HE 208/2022, 209–210).

Asiantuntijalausunnoissa pohditaan muuttajan oikeuksien toteutumisesta myös palveluiden sisällön osalta. Pääsy kotoutustoimenpiteisiin perustuu eritasoisiiin työ- ja toimintakyvyn kartoituksiin ja arviointeihin, joiden perusteella asiakkaat ohjautuvat koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden piiriin (ks. Liite 1). Rajanveto kunnalle tai hyvinvointialueelle kuuluvista työtehtävistä ja niissä vaadittavasta ammattitaidosta näyttäytyy maahanmuuttajapalveluiden järjestämisen näkökulmasta ongelmalliselta:

Lakiesitys lähtee siitä, että kartoituksia voi tehdä kunnan työntekijä, jonka ammattipätevyyksistä ei säädetä erikseen. Mikäli työ- ja toimintakyvyssä on puutteita esimerkiksi fyysisestä tai psyykkisestä terveydentilasta johtuen, ei asian arvioiminen tulisi olla kunnan tehtävä tilanteessa, jossa terveystalouden järjestämisvastuu ja näiden palveluiden pätevät ammattiosajat ovat siirtyneet kunnista hyvinvointialueille. (Lausunto 2).

Lausujat esittävät huomioita myös lakiesityksen kapeasta näkökulmasta kotoutumisprosessin kokonaisuuteen (vrt. Vuori 2015, 402). Tämän näkökulman merkitys korostuu uudessa kotouttamisen toimintaympäristössä, jossa kunnan ja hyvinvointialueen tehtäväjako on vielä alkuvaiheessa. Työllistymisen edistäminen on kotoutumisen ykkösprioriteetti, mutta lisäksi tulisi huomioida myös muut kotoutujien elämäntilanteeseen vaikuttavat seikat, joiden kartoittamisen asiantuntijuus ehkä onkin hyvinvointialueella. Kotoutumispalveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa tulisivatkin paremmin huomioida kotouttamistyön laaja-alaisuus ja sektorirajat ylittävä yhteistyö, lausujat huomauttavat:

Lakiesityksen on tavoitteet ovat hyvät ja kannatettavat, mutta konkreettiset toimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti työllistymiseen muiden kotoutumisen tavoitteiden jäädessä taka-alalle. Muiden viranomaisten vastuut ja erityisesti sosiaalihuollon palvelut ja pakolaisten tarpeet on kuvattu todella suppeina. Kotoutumista edistäviä palveluja ei pystytä eriyttämään yksiselitteisesti sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista. (Lausunto 5)

Maahan muuttaneelle asetettujen kotoutumiseen liittyvien tavoitteiden tulee olla suhteutettuja hänen lähtökohtiinsa ja kotoutumiseen varatut resurssit tulee suunnata sen mukaisesti. Osaaminen, terveydentila, oppimisvalmiudet, elämäntilanne ja kaikki muu, joka vaikuttaa ihmisen toimintakykyyn ja -mahdollisuuksiin, tulee selvittää kattavasti maahantulon alkuvaiheessa. On tärkeää ymmärtää kotoutuminen prosessina, joka ei ole aina lineaarinen. Epälineaarisuuden vuoksi alkuvaiheen kotoutumista ja siihen liittyviä palveluita voi tarvita vasta vuosia maahantulon jälkeen. (Lausunto 9).

Kotoutumispalveluiden piiriin pääseminen tuottaa kotoutujalle oikeuksien lisäksi myös velvollisuuksia (ks. Liite 1.; Lakiuudistus 2025, 24 §; ks. myös kotoutumislaki 17, 18 §). Tutkimusaineistossa esitetään kiinnostava näkökulma kunnan roolista väärinkäytösten valvojana eli kuten lausuja toteaa, kotoutuja-asiakkaan ”ilmiantajana”: ”Mikäli kunnalle tällainen rooli tulisi, se tuskin vaikuttaisi myönteisesti vaikeasti tavoitettavan kohderyhmän kunnan palveluita kohtaan kokemaan luottamukseen.” (Lausunto 2). Lausunnossa pohditaan asiakastyön luottamuksellisen ja uskottavan vuorovaikutuksen merkitystä tilanteessa, jossa byrokratiatyön vaatimukset ja sopimukset ovat kotoutuja-asiakkaalle vielä vieraita. Kotoutumisen alkuvaiheessa mahdollisuus monenlaisiin väärinymmärryksiin ja luottamuksen

menettämiseen viranomaisyhteyksissä on suuri (ks. esim. Kokkonen 2018; myös Juhila 2006, 96–101).

Sosiaalisten oikeuksien huomioimista on myös sen varmistaminen, että asiakkaalla on kyky ja mahdollisuus käyttää palveluita. Yhteiskunnan palvelut ovat nopeasti siirtyneet sähköisiksi. Kotouttamistyössä palveluiden saavutettavuuden esteiksi voivat nousta paitsi suppea kielitaito myös luku- ja kirjoitustaidon tai digitaitojen puutteet. Palvelujärjestelmässä asioiminen ei yksinkertaisesti onnistu ilman apua ja tukea, esimerkkinä vaikkapa asunnon etsiminen: *”Jotta asuntohakemuksia voi itsenäisesti täyttää, tarvitaan digitaitoja, -laitteita ja verkkoyhteyksiä, latinalaisten kirjainten lukutaitoa sekä suomen tai ruotsin kielen taitoa.”* (Lausunto 16). Ongelmat kielellisen tuen tai tulkkauksen saannissa asettavat esteitä kotoutumisen tavoitteiden toteutumiselle.

Suomalaisen yhteiskunnan järjestäytymisen tarkkuus puolestaan näyttäytyy muuttajan henkilötietojen ja kuntapaikan rekisteröintivaiheessa Digi- ja väestötietovirastossa (DVV). Rekisteröityminen on portti sosiaalisiin oikeuksiin, ja usein muuttajat tarvitsevat tukea byrokratian selvittämisessä (Vuori 2015, 399). Rekisteröitymisen haasteet nousevat esiin myös tutkimusaineistossa. Esimerkiksi asunnon etsimisen ongelmallisuuden kuvaus kertoo paitsi suomalaisen yhteiskunnan byrokratian tarkkuudesta myös tarkan byrokratian vaatimuksista: suomalaisen henkilötunnuksen hakeminen ja rekisteröityminen voi DVV:n ruuhkautuneiden palveluiden takia olla hidas prosessi, jota seuraa henkilökortin odottaminen poliisin palveluissa. Virallisia dokumentteja tarvitaan ennen kuin on mahdollista kirjautua sähköisiin palveluihin täyttämään asuntohakemusta. Muuttajan kannalta tilanne on absurdi, koska *”Kaikessa asiointissa kysytään myös osoitetta, jota ihmisillä ei virallisesti vielä ole.”* (Lausunto 16; Liite 4. Asunnon etsimisen haasteet).

Liitteen 4 otteessa asiantuntijalausunnosta 16 on sisäänkirjoitettuna perustelut sille, miksi kotoutumisajan lyhentämistä on syytä tarkastella yksilötasolla: kotoutumisaika on voinut kotoutujasta riippumattomista syistä kuluu arjen asioiden järjestelyyn. Kuntapaikka ilman asuntoa ja virallisia dokumentteja ei ole hyvä lähtökohta kotoutumisprosessin käynnistymiselle. Lausunto antaa myös konkreettisen kuvauksen siitä ohjauksen ja tuen tarpeesta, jota Suomeen asettautuvalla henkilöllä voi olla. Kuvatun kaltainen tilanne ei kuitenkaan koske vain heikoimmassa asemassa olevia maahanmuuttajia – sama byrokratiaportaikko on edessä kaikilla muuttajilla. Erilaisten maahanmuuttoon liittyvien käytäntöjen sujuvoittaminen on työ- ja elinkeinoministeriön tehtävällä (TEM 2023).

Kotouttavan sosiaalityön sosiaalisten oikeuksien välittämisen ulottuvuutta voi tarkastella yhteiskunnallisen järjestelmän ja sovittujen käytäntöjen toteuttamisen välineenä tai vaikkapa asiakastyön luottamuksellisen vuorovaikutussuhteen näkökulmasta tai asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuuteen perehtymisen kautta (Kananaja 2017b, 38). Kananajan havaintojen mukaan: *”Tiettyjen ryhmien erityispalveluissa voi asiakkaan koko elämäntilanne jäädä riittämättömästi huomioituksi, jos asiakasta lähestytään ensi sijassa lainsäädännön, palvelun ja järjestelmän toimintaehtojen näkökulmasta.”* (mt., 38). Byrokratian taakse vetäytymisestä puhuvat myös muun muassa Juhila (2006) ja Vuori (2015). Sosiaalityön ammatillista erityisosaamista on asiakkaan elämäntilanteen ja palvelutarpeen kokonaisuuden hahmottaminen, mutta sosiaalityön sisällä voi olla rajoittavia tekijöitä osaamisen ja asiantuntijuuden käytölle. (Ks. esim. Kivipelto 2021.) Kotouttavan sosiaalityön osallistamisen – tai liittämisen – työkenttä on suomalaisen hyvinvointivaltion asettamissa kehyksissä, joiden sisäpuolella sosiaalityön liittämistehtävää kuitenkin tulisi toteuttaa niin, että asiakkaat kohdataan ja heidän palvelutarpeensa arvioidaan yksilöllisesti, ei esimerkiksi syrjäytymisriskissä olevan ihmisryhmän edustajina. (Juhila 2006, 64–65).

Yhteisötyö

Yhteisötyö on hyvinvoinnin edistämistä paikallisesti, yhteistyössä paikallisten yhteisöjen kanssa. Yhteisötyön tavoitteena on osallisuuden vahvistaminen, sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisy ja myös paikallisten palveluiden kehittäminen. Käsitteestä riippumatta aluetyö, yhteisötyö, yhdyskuntatyö tai yhteisösosiaalityö pyrkii luomaan toimintamuotoja sinne missä kansalaiset ovat. (Kananaja & Karjalainen 2017, 165). Erilaisten yhteisöjen kautta ja kanssa sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen ja vähentäminen olisi mahdollista, mutta esimerkiksi sosiaalityötä on lähipalveluina saatavilla vain vähän: alueelliset sosiaalitoimistot on lakkautettu ja palvelut keskitetty kaupunkikeskustoihin. (Roivainen, Kostainen & Metteri 2019, 277–278.) Sosiaalityön painopiste on jo reilun kymmenen vuoden ajan ollut yhteistyöverkostojen ja kumppanuuksien kehittämisessä, ja alueellisten palveluiden kehittämisen edellytys on kansalaisten ja erilaisten palveluntuottajien oma aktiivisuus. (Roivainen ym. 2019, 277–282.) Sosiaalihuoltolaissa yhteisösosiaalityölle kuitenkin määritellään nimenomaan sosiaalisia ongelmia ehkäisevä ja vaaran paikkoja tunnistava tehtävä: *”Yhteisösosiaalityöllä edistetään yhteisöjen sosiaalista eheyttä ja hyvinvointia sekä hyviä väestösuhteita. --- Osana yhteisösosiaalityötä tai muita sosiaalipalveluja tulee järjestää syrjäytymistä vähentävää etsivää työtä.”* (Sosiaalihuoltolaki 7a§).

Kotoutumislainsäädännössä edellytetään erilaisten toimijoiden yhteistyötä kotoutumisen edistämässä (kotoutumislaki 31 §). Järjestötoiminnan merkitys on huomioitu myös hallituksen lakiesityksessä (HE 208/2022 vp, 62–63). Monessa kunnassa monialaista, monikulttuurista ja kulttuurien välistä työtä tekevät erilaiset suomen- tai ruotsinkieliset sekä muuttajien omakieliset järjestöt. Tutkimusaineistossa aktiiviseen osallistumiseen kannustaminen ja yhteiskunnallisen osaamisen lisääminen nähdään myönteisenä:

Erityisen tärkeää on, että mukaan on uutena elementtinä lisätty arjen kansalaistaidot sekä osallistuminen järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Molempien lisääminen ja vahvistaminen edesauttavat kiinnittymistä lähiyhteisöön ja parhaimmillaan lisäävät eri väestöryhmien keskinäistä ymmärrystä ja dialogia. (Lausunto 13).

Kolmannen sektorin merkitys kulttuuristen kohtaamisen mahdollistajina on keskeinen, ja tutkimusaineistossa esiintyykin suurta huolta toiminnan jatkumisesta kotoutumisen toimintaympäristön muutoksessa. Huolta aiheuttaa yhteistyöverkoston toiminnan mahdollisuudet kuntien ja hyvinvointialueiden uudessa työnjaossa, mutta erityisesti järjestöjen toiminnan rahoitus. (Esim. Lausunnot 9, 10, 13.) Lausunnoissa muistutetaan, että nykyiset työmuodot ovat pääsääntöisesti hankerahoituksella toimivia projekteja, jolloin pitkäjänteinen kotouttamistyö ei ole mahdollista (ks. myös Saukkonen 2020).

Nykyisin suurin osa kolmannen sektorin organisaatioiden kotouttamistyöstä rahoitetaan erilaisin hankevaroin. Kotoutumista edistävään toimintaan ei ole jatkuvaa ja riittävää rahoitusta, joka loisi osallisuutta lähiyhteisöön sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. (Lausunto 1).

Tutkimusaineistossa ei esitetä uusia ideoita kansalaisten kohtaamisten järjestämiseksi, mutta lausunnoista voi löytää mahdollisuuksia uusien ja vanhojen kuntalaisten kohtaamisille. Tällaisia olisivat vaikkapa toivottu digituki tai yhteistyömuodot kotien ja koulujen tai päiväkotien välillä (esim. Lausunto 8) ja erilaiset harrastusmahdollisuudet (Lausunto 7). Näitä arkisia tapaamisia ideoissa on kuitenkin syytä muistaa kestävän kotoutumisen tavoitetta korostavan lausunnonantajan toteamus: *”Maahan muuttaneiden kotoutumista edistämisen palveluiden kehittämiseen on oltava kiinnostuneita maahan muuttaneiden näkökulmista enemmän kuin ehkä milloinkaan ennen.”* (Lausunto 11). Myös Tiina Sotkasiira (2018) muistuttaa muuttajien oman kyvykkyyden huomioimisesta kotoutumispalveluiden suunnittelussa: *”Kun kotouttaminen ymmärretään mahdollisuudeksi tehdä omaa elämää koskevia valintoja, kotouttaminen jäsentyy toiminnaksi, joka vahvistaa kotoutujien jo olemassa olevaa kyvykkyyttä.”* (Sotkasiira 2018, 48). Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuutta on myös ymmärtää esimerkiksi uskonnon ja kulttuuristen perinteiden vaikutus

muuttajan arjen valintoihin ja palveluihin hakeutumiseen: jos muuttajan ja tai hänen taustayhteisönsä arvot ja normit kieltävät osallistumasta tietynlaisiin tilaisuuksiin, on ammattitaitoa pohtia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa palvelut. (Talvinen 2015, 253–258; Anis 2017, 327–330).

Rakenteellinen työ

Asiakastyössä syntyneen tiedon hyödyntämistä palveluverkoston kehittämiseksi vastaamaan asiakkaiden tarpeita tai sosiaalityön asiantuntemuksen tuomista mukaan hyvinvointia edistävään päätöksentekoon kutsutaan rakenteelliseksi sosiaalityöksi (Sosiaalihuoltolaki 7§). Rakenteellinen sosiaalityö on myös ehkäisevää sosiaalihuoltoa, jolloin tärkeää on pyrkiä vaikuttamaan sellaiseen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, jolla on vaikutuksia sosiaaliseen hyvinvointiin. Rakenteellisen sosiaalityön tavoitteet linkittyvät kotouttavan sosiaalityön toimintaympäristöön esimerkiksi paikallisen yhteistyön kehittämisessä tai sosiaalisten ongelmien – kuten syrjinnän – ehkäisemisessä. (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 76.) Rakenteellisen sosiaalityön katsauksessa (2021) nimenomaan syrjintää ylläpitävät rakenteet nousevat maahanmuuttajatyössä yhteiskunnallisen vaikuttamisen kohteiksi (Kivipelto 2021, 14). Rakenteellisen sosiaalityön esteeksi voi kuitenkin nousta virkamiehen sananvapauden rajoittaminen tai ylipäätään vaientamisen kulttuuri, mikä voi johtaa *”itsetarkkailuun, päätöksiin olla jatkamatta työsuhteita sekä erilaiseen ”hiljaiseen kapinaan”*” (mt., 14).

Sosiaalihuollon ammattihenkilöstö ja sosiaalihuollon palveluverkosto ovat olleet kotoutumisen edistämisen ydintä vuosikymmenien ajan. Hallituksen lakiesityksessä huomio kuitenkin kiinnittyy sosiaalityön asiantuntijuuden vähäiseen huomiointiin; tältä osin kotoutumisen edistäminen todellakin tyipistyy Vuoren mainitsemiksi *”yksittäisiksi palveluiksi ja toimenpiteiksi”* (vrt. Vuori 2015). (Ks. esim. HE 208/2022 vp, 128–132.)

Tutkimusaineistossa sosiaalipalveluiden vähäiseen arvostukseen suhtaudutaan kriittisen närkästyneesti:

(Lakiesityksen) Perusteluteksteissä annetaan hyvin yksinkertaistettu kuva sosiaalipalvelujen luonteesta ja se näyttäytyy jopa avustavien tehtävien hoitamisena (kuten hakemusten täyttämisenä). Kuitenkin ymmärrys maahanmuuttajan kotoutumisprosessin psykososiaalisesta kokonaisvaltaisuudesta on kotoutumista edistävien sosiaalipalvelujen keskiössä ja työtä tehdään antirasistisella ja traumalähtöisellä työotteella. Kotoutumiseen liittyviä muita tuen tarpeita ei ole kuitenkaan huomioitu esityksessä kuin välillisesti kunnan työntekijän aloitteesta tehtävän monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvion ja suunnitelman sisältöinä. (Lausunto 5).

Asiantuntijalausunnoissa kotouttamistyön ammattilaiset korostavat sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden tärkeyttä maahanmuuttajatyössä. Sosiaalityön asiantuntijuuden merkitys huomioidaan etenkin pakolaistaustaisten ja työvoiman ulkopuolella olevien muuttajien kotouttamistyössä. Asiantuntijalausunnoissa on myös laajaa pohdintaa työnjaosta kuntien ja hyvinvointialueiden välillä niissä kotouttamistoimenpiteissä, joissa asiakkaan elämäntilannetta pitäisi pystyä arvioimaan kokonaisuutena. (Esim. Liite 1.) Lausunnoissa huomioidaan sosiaalihuollon ammattilaisten laaja-alainen asiantuntemus ja pohditaan kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin suunniteltujen uusien arviointivälineiden asiakaslähtöistä käyttöä:

Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ei voi korvata sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia, joka on asiakkaan elämää ja tuen tarpeita laaja-alaisemmin käsittelevä. Jos monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistuu sosiaalihuollon edustaja, on hänen tärkeää tuoda yhteiseen arviointiin näkemys nimenomaan siitä, minkälaisella sosiaalihuollon tuella voidaan edesauttaa asiakkaan kotoutumisohjelman toteutumista. (Lausunto 2).

Kotouttavan sosiaalityön asiakkaan elämäntilanne voi olla hauras. Sosiaalihuoltolaissa määritellään erityisen tuen tarve (3 §), kotoutumislaissa puolestaan erityisten toimenpiteiden tarve (3 §) ja ihmiskaupan uhrien auttamisen yhteydessä puhutaan haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (laki 746/2011, 6 §). Erityisen tuen tarve voi syntyä esimerkiksi puutteellisen kielitaidon ja traumaattisten kokemusten yhdistyessä. Tuen tarve määritellään yksilöllisesti ja määrittelyä varten on oltava yhdenmukaiset menettelyt. Asiakkaan on myös saatava tietoa palveluista, joita hänelle voidaan tarjota. Erityisen tuen tarpeen arvioinnin tekee sosiaalityöntekijä ja myös asiakkaalle *”nimetyt omatyöntekijän tai omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän on oltava sosiaalityöntekijä”* (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 71). Tutkimusaineistossa tämäntyyppisten kotoutumista edistävien toimenpiteiden toivottaisiin järjestävän hyvinvointialueilla.

Erilaisiin toimenpiteisiin liittyvien arviointien ja suunnitelmien laatimiseen liittyvät kysymykset paitsi laatijan ammattitaidosta myös virkavastuusta. Kotoutumisen edistämisen palveluissa toimii viranomaisten ohella runsaasti erilaisia yksityisen ja kolmannen sektorin ammattilaisia. Lakiesityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa asiantuntijat pohtivat muun muassa hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle erilaisten palveluiden ja toimenpiteiden yhteydessä (Valiokuntien asiantuntijalausunnot 2022–2023, Toomas Kotkas ja

Anu Mutanen). Virkavastuu on kirjattu lakiuudistukseen (tekstin muotoilu vielä epävirallinen):

Tämän lain (viitaukset palveluita ja toimenpiteitä sisältäviin pykäliin) tehtäviä hoitavaan muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). (Lakiuudistus 2025, 96).

Asiantuntijalausunnoissa on huomioitu myös maahanmuuton alueellinen keskittyminen:

”Uudistamistyössä onkin varmistettava, että rakenteellisten muutosten keskellä kotoutumispalvelut tosiasiallisesti ovat yhdenvertaisia ja kaikilla on samat mahdollisuudet hyvään kotoutumiseen asuinalueesta riippumatta.” (Lausunto 15). Kotouttamistoimenpiteiden asianmukaisuuden, palveluiden sisällön ja saatavuuden varmistamisen laadunvalvonta eli seuranta, arviointi ja dokumentointi edellyttää kotouttamistyön ammattilaisten yhteistyötä yli organisaatorajojen. Sosiaalityön yhteydessä tuotettava tieto voisi tässä yhteydessä olla hyödyllinen palvelusuunnittelun väline, muistuttaa Anneli Pohjola. Sosiaalityön lukuisissa toimintamuodoissa muodostuu kokonaisnäkemys yksilöiden ja yhteisöjen tarpeista ja haasteista ja tieto tulisi kyetä siirtämään osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa. (Pohjola 2019, 340–341).

Osallistamisen asiantuntijuus

Valtaväestön ja maahanmuuttajien kohtaamisten ajatus on kirjattu kotoutumislainsäädäntöön, jossa kotoutumista kuvataan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteiseksi kehitykseksi (kotoutumislaki 3 §). Muuttajalla on omat juurensa, mutta kotoutumista edistävillä palveluilla pyritään mahdollistamaan maahanmuuttajalle tunne ja kokemus kuulumisesta myös uuteen asuinympäristöönsä (mt., 1 §). Yhteiskunnan vastaanottokyvystä riippuu, tuntee muuttaja itsensä tervetulleeksi vai poissuljetuksi. (Ks. esim. Juhila 2006, 78–81.) Tutkimusaineistossa toistuu näkemys siitä, kuinka sosiaalisen hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että *”maassamme asuvat ihmiset tuntevat itsensä osaksi tätä yhteiskuntaa ja kantavat yhteisiä perusarvoja”* samoin kuin näkemys siitä, että *”onnistunut kotoutumisprosessi on avain, millä muualta Suomeen muuttaneet pääsevät tasavertaiseksi yhteiskunnan jäseneksi.”* (Lausunto 14). Lausunnoissa peräänkuulutetaan integraationprosessin kokonaisvaltaisuutta, mikä kotoutumisen edistämiseksi pitäisi ymmärtää:

Lakiesityksen puutteeksi voi lukea myös sen, että kotoutumisen edistäminen julkituoduista tavoitteistaan huolimatta tyypistyy työllisyyttä ja koulutusta koskevaksi toimintakokonaisuudeksi ja toimenpiteiksi. Osallisuuden kokemus ei synny automaattisesti työllistymisen tai koulutukseen pääsyn seurauksena, vaan myös muuna osallisuuden kokemuksena yhteiskunnassa. Myös yhteiskunnalla ja sen eri toimijoilla on keskeinen rooli kotoutumisen tukemisessa. (Lausunto 5).

Tämän näkemyksen jakavat myös Turtiainen, Kokkonen ja Viitasalo (2018), jotka toteavat kotoutumisen edistämisessä tavoitellun aktiivisen kansalaisuuden käytännössä tarkoittavan työkansalaisuutta. Näin ajateltuna kotoutumisen tavoitteet eivät kotiäitien kohdalla voi täytyä, koska *”kotiäitiys ei näytä täyttävän kotouttamistyön ammattilaisten aktiiviselle kansalaisuudelle asettamia edellytyksiä.”* (Turtiainen ym. 2018, 353). Kotona tehty hoivatyö tai äitien omat yhteisöt eivät toteuta aktiivisen osallistumisen tavoitetta. Tässä tilanteessa kotoutujien tarpeiden ja toimintamahdollisuuksien tunnistaminen ja kotoutumisen edistäminen kotoutujan elämäntilanne huomioiden edellyttää kotouttajilta ammattitaitoa. (Turtiainen ym. 2018.) Tutkimusaineistossa tätä tematiikkaa pohditaan myös hoitovapaalla olevien äitien yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta:

Toimenpiteiden suuntaaminen etenkin naisten työllistymisen edistämiseen on tärkeää, mutta lain velvoittavuus osallistua kotoutumistoimenpiteisiin hoitovapaalla ei edistä yhdenvertaisuutta. Muita hoitovapaalla olevia ei edellytetä osallistuvan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. --- Kotivanhemman osallistumisessa ei ole myöskään arvioitu lapsivaikutuksia vaan implisiittisesti oletetaan, että vanhemman osallistuminen koulutukseen tai muuhun kotouttavaan toimintaan tukee perheen kotoutumista. Erityisesti pienillä lapsilla maahanmuutto voi olla suuri muutos, jonka keskellä hän tarvitsee turvallisen ja tutun aikuisen ja ympäristön. (Lausunto 5).

Vuori (2015) puolestaan toteaa, että sosiaalityön ammattilaisilta vaaditaan neuvokkuutta löytää palveluista hyötyvät muuttajat ja kutsua heidät tapaamisiin tai pyrkiä järjestämään kotikäyntejä. Etenkin jos perheen miespuoliset jäsenet haluavat hoitaa kaikki perheen julkiset asiat, on ammattitaitoa huomioida myös perheen naisten tilanne. (Vuori 2015, 400.)

Taulukossa 5 on esitetty tutkimusaineiston asiantuntijalausuntojen analyysissä muodostuneet maahanmuuttajien osallistamisen vahvistamiseen liittyvien tehtävien sisällöt ja tehtäväkohtaiset tavoitteet. Asiakkaan sosiaaliset oikeudet turvataan tunnistamalla asiakkaan palvelutarpeet ja ohjaamalla hänet tarpeenmukaisten palveluiden piiriin sekä huolehtimalla asiakkaan mahdollisuuksista käyttää palveluita. Yhteistyössä keskeistä on edistää kotoutujien asettautumista uuteen asuinympäristöönsä ja tunnistaa mahdolliset yksilöiden ja yhteisöiden välisen vuorovaikutuksen esteet. Yhteistyö on parhaimmillaan myös informaatioväylä asukkailta viranomaisten toimistoihin. Yhteistyön tavoitteiden

saavuttamisessa ovat kolmannen sektorin erilaiset toimijat keskeisessä asemassa.

Rakenteellinen työ on sosiaalityön yhteiskunnallisen vastuun tunnistamista niin palveluiden tarpeenmukaisuuden seurannassa kuin yhdenvertaisuuden toteutumisessa ja syrjinnän tunnistamisessa.

Taulukko 5. Osallistamisen kentät

Osallistamisen tehtävät	Asiakastyö	Työntekijät	Palvelut	Tavoite
Sosiaalisista oikeuksista huolehtiminen	oikeusturva, oikeudenmukaisuus, palvelujärjestelmään tutustuminen, erityisen tuen tarpeen tunnistaminen	tarpeenmukaiset palvelut asiakkaalle, asiakkaan oikeuksien valvonta	asiakkaiden ja palveluiden kohtaaminen, tulkkaus viranomaisasioissa	yhdenvertaisuus, syrjäytymisen ehkäiseminen, kohti normaalipalveluita eli omien asioiden hoitaminen
Yhteisötyö	asuinympäristö tutuksi, suhteet paikallisväestöön	yksilön ja yhteisön suhteen tunnistaminen	järjestöjen erityisosaaminen	syrjäytymisen ehkäiseminen, hyvät väestösuhteet, tiedon välittyminen toimistoihin asti
Rakenteellinen työ	oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus	rakenteellisen syrjinnän tunnistaminen, palveluiden saatavuus ja saavutettavuus	palveluiden toteutuminen, saatavuus, saavutettavuus	asiakkaan etu, palveluiden tarpeenmukaisuus, palveluiden johdonmukaisuus

Tutkimusaineiston lausunnoista on luettavissa kotoutumisen edistämisen kentän haasteet heterogeenisen asiakaskunnan tarpeiden, kotouttamisen tavoitteiden ja kotouttamisen niukkojen resurssien keskellä. Lausunnoissa puretaan kotouttamisen rakenteiden ongelmia ja kehittämisen tarpeita:

Olen tavannut työssäni paljon ihmisiä, jotka ovat joutuneet odottamaan kuukausia päästäkseen alkukartoitukseen. Liian hidaskuukausi passivoi kohdehenkilöitä, laskee heidän motivaatiotaan kotoutua ja aiheuttaa mielenterveysongelmia. Tällä hetkellä Suomessa on henkilöitä, joiden turvapaikkaprosessi on kestänyt jopa 7 vuotta eivätkä he siten ole edelleenkään minkäänlaisen alkukartoituksen tai kotouttamissuunnitelman piirissä. Myönteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen he joutuvat vielä odottamaan jopa useita kuukausia lisää päästäkseen kotouttamispalveluiden piiriin. (Lausunto 14)

Esityksessä katsotaan, että uuden monialaisen arvioinnin ja kotouttamissuunnitelman myötä viranomaisten välinen yhteistyö ja asiakkaan palveluiden yhteensovittaminen kohenee. Perustellusti voi esittää myös toisenlaisen arvion: sote-uudistuksen myötä kunnalle ja hyvinvointialueelle jakautuvat vastuut muodostavat uuden kotouttamispalveluiden rajapinnan, mikä

tekee aiemmin kunnan vastuulle kuuluvien tehtävien yhteensovittamista nykyistä hankalampaa ja alttiimpaa yhteensovittamisen epäonnistumiselle. (Lausunto 2)

Näiltä osin kotouttamistyötä eri organisaatioissa tekevät lausunnonantajat ovat pohtineet asioita paitsi kotoutumislainsäädännön myös sosiaalihuoltolain hengessä. Kotouttamista edistävien palveluiden kehittämistä, suunnittelua ja toteuttamista on lausunnoissa pohdittu nimenomaan asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan näkökulmasta on keskeistä, että kotoutumista edistävät palvelut ovat saavutettavissa ja ne kohdentuvat oikea-aikaisesti. Palveluiden toteutumisen kannalta taas keskeistä on, miten työnjako ja monialainen yhteistyö uudessa toimintaympäristössä toimii. Voi sanoa, että tutkimusaineistossa on kriittisiä äänensävyjä sekä asiakaslähtöisyydestä että palveluiden tuottamisesta. Toimialojen rajat ylittävään yhteistyöhön suhtaudutaan myönteisen odottavasti. Sosiaalityöllä on mahdollisuus hyödyntää sektorirajat ylittävällä toimintakentällä muodostuva tieto asiakkaista ja yhteisöistä, ja valita tietoperusteinen aktiivisen vaikuttajan rooli palveluiden kehittämisessä ja suunnittelussa.

5.3 Yhteistyön kentät

Tässä alaluvussa tarkastelen niitä kotouttamistyön tehtäviä, jotka sijoittuvat edellä esitettyjen kotouttamistyön tehtäväkokonaisuuksien ja toimintakenttien monialaisille ja monitoimijaisille rajapinnoille. Kotoutumislaki edellyttää monialaista yhteistyötä kunnan, hyvinvointialueen sekä erilaisten palveluntuottajien ja muiden kotouttamisen ammattilaisten ja kansalaistoimijoiden välillä. Yhteistyötä edellytetään niin lakisääteisten tehtävien toimeenpanossa kuin kotoutumisen edistämisen kehittämisessä paikallistasolla. (Ks. esim. kotoutumislaki 31–32 § ja Lakiuudistus 2025, 45 §.) Tutkimusaineistosta erottui kuusi kotoutumista edistävien palveluiden toteuttamiseen, suunnitteluun, kehittämiseen tai järjestämiseen liittyvää asiakokonaisuutta, jotka erityisesti edellyttävät yhteistyötä ja osaamisen jakamista yli hallinnollisten ja ammatillisten rajojen:

- kotoutuja-asiakkaiden tarpeiden ja palvelutarjonnan kohtaaminen
- kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumista edistävien palveluiden tarve
- julkisen sektorin toimijoiden ja muiden kotouttamistyön toimijoiden yhteistyö
- kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyvän palvelukokonaisuuden työnjako
- kotoutumisen kokonaisvaltaisuuden huomioiminen palveluissa
- kotouttajien ammattitaito ja asiantuntijuus uudessa toimintaympäristössä

Asiakokonaisuuksista muodostui kolme kotouttamistyön yhdys- tai rajapinnoille sijoittuvaa kotouttamistyötä jäsentävää kokonaisuutta, teemaa (Taulukko 7). Palveluiden tarvevastaavuus sisältää luettelon kaksi ensimmäistä huomiota, jotka liittyvät palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen ja asiakaslähtöisen palvelukokonaisuuden järjestämiseen. Luettelon kaksi seuraavaa huomiota liittyvät palveluiden työnjaon järjestämiseen ja yhteistyön rakenteisiin (Yhteistyön rakenne). Luettelon kaksi viimeistä asiakokonaisuutta liittyvät asiantuntijuuden jakamiseen toimijoiden ja organisaatioiden välillä (Kotoutumisen edistämisen asiantuntijuus). Kotoutumisen uudessa toimintaympäristössä muutokset eivät ole vain hallinnollisia. Kuntakohtaisten yhteistyömallien järjestäminen testaa verkostoja ja haastaa resurssit ja resurssien jakamisen perusteet. Koska kotoutumisen alkuvaiheessa olevien maahanmuuttajien palveluja löytyy erilaisten palveluntuottajien vastuualueilta, ovat kuntien kotoutuja-asukkaat uuden kotoutumisen edistämisen palvelumallin testaaja-asiakkaita.

Taulukko 6. Kotouttamistyön rajapinnat

Palveluiden tarvevastaavuus	Yhteistyön rakenne	Kotoutumisen edistämisen asiantuntijuus
<ul style="list-style-type: none"> • asiakaslähtöiset palvelut • palveluiden saatavuus ja saavutettavuus 	<ul style="list-style-type: none"> • työnjako toimijoiden välillä • vastuiden jakaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • asiantuntijuuden tunnistaminen • asiantuntijuuden jakaminen • ammatillinen osaaminen

Palveluiden tarvevastaavuus

Tutkimusaineistossa yleisesti esiintyvä pohdinta liittyi kotoutuja-asiakkaiden ja kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden kohtaamiseen. Näkökulma tarkentuu lakisääteisten toimenpiteiden sekä kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palveluiden tarpeenmukaisuuteen, saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Kotoutumisen edistämisen katvealueelle epäiltiin jäävän asiakkaita, jotka eivät osaa tai eivät syystä tai toisesta pysty hakeutumaan palveluiden piiriin. Pääkaupunkiseudun toimijoiden lausunnoissa toistui myös huoli kotoutumisajan ylittäneistä muuttajista, jotka kielitaitopuutteiden ja huonon yhteiskuntatuntemuksen takia ovat syrjäytymisvaarassa – tilanne ei suinkaan aina ole kotoutujan itseaiheuttama, vaan usein syynä on hidas oleskelulupaprosessi. Kuntatasolla mietitään myös alueellisia eroja muuttajien määrissä ja tästä johtuvaa erilaista palvelutarvetta sekä henkilöresurssien ja taloudellisten resurssien järkevää käyttöä.

Pakolaistaustaiset muuttajat ovat ehkä aikaisemmin ohjautuneet sosiaalipalveluiden asiakkaiksi kuntaan ohjaamisen myötä, mutta nykyisin vastaanottokeskuksista kuntiin muuttavat henkilöt etsivät usein asuntoa ja myös palveluita itsenäisesti. Hallituksen lakiesityksen tausta-aineistossa todetaan, että vuonna 2020 ELY-keskusten kautta kuntapaikan sai vain 11 % muuttajista (HE 208/2020 vp, 56). Tämä nähdään tutkimusaineistossa ongelmallisena useastakin syystä: 1) kun muuttajien määrää ei tiedetä, on palveluiden suunnitteleminen ja resurssointi arvailujen varassa, 2) kunnassa ei tiedetä, millaisille palveluille olisi tarvetta tai 3) palveluiden piiriin ei osata hakeutua. Lausunnonantajat esittävät yhdeksi ratkaisuksi kunnille luovutettavia rekisteritietoja, joiden avulla kuntaan saapuneet ja kotoutumispalveluiden piiriin kuuluvat muuttajat voisi ohjata palveluiden ja tuen piiriin. Kunnissa on toivottu myös Kelalta saatavia tietoja kotihoidontukea saavista muuttajista, jotta kotivanhemmat olisi helpompi tavoittaa palveluiden piiriin. (Ks. esim. Lausunto 2, Lausunto 6.) Kotivanhempien tavoittamisessa arveltiin myös neuvolajärjestelmästä olevan apua (Lausunto 4). Lakiesityksen valiokuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnassa ovat esillä olleet sekä henkilötietojen keräämiseen että erilaisten rekisteritietojen luovuttamiseen liittyvät kysymykset (Valiokuntien lausunnot 2022–2023, Toomas Kotkas ja Tuomas Ojanen).

Tutkimusaineistosta voi nostaa esille konkreettisen esimerkin palveluiden rajat ylittävästä tarpeesta. Kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumista edistävät toimet eivät ole olleet riittäviä, ja usein vanhempien kotoutuminen jääkin puutteelliseksi. Esimerkiksi vanhempien kielitaidon puutteiden katsotaan olevan lasten koulumenestyksen esteenä. (Esim. Lausunnot 8,9 ja 14.) Koko perheen kotoutumissuunnitelmalle on tarvetta tilanteissa, joissa perheen äiti ehkä hoitaa pieniä lapsia kotona, joku lapsista voi olla varhaiskasvatuksen piirissä ja joku lapsista perusopetuksessa ja perheen isä on mahdollisesti kotoutumiskoulutuksessa. Perheen palvelut sijoittuvat sekä kunnan että hyvinvointialueen alueille, ja jollakin pitäisi olla kokonaisnäkemys ja vastuu perheen tilanteesta. Perheiden kanssa työskentelevät joutuvat tekemisiin myös hallintokuntien rajat ylittävien tietojärjestelmien ja tarpeellisten tietojen siirtämisen kanssa, jota jo edellisessä kappaleessa sivuttiin. (Esim. Yliruka ym. 2018, 22–37.)

Palvelutarvetta voi tarkastella asiakkaan esittämien tavoitteiden ja toiveiden näkökulmasta (ks. esim. Sotkasiira 2018). Tutkimusaineistosta on luettavissa kokemusasiantuntijuudeksi tulkittavia näkemyksiä palveluiden kohdentamisen tarpeesta. Esimerkiksi kielenopetuksen lisäksi myös yhteiskuntaorientaatiota pidetään tarpeellisena koko perheelle, jotta kotoutuminen voisi onnistuneesti käynnistyä ja myös toteutua (esim. Lausunto 9).

Vanhempien kotoutumisen merkitystä korostaa myös lausuja, joka toteaa esimerkiksi yhteisön

sukupuolittuneiden arvojen siirtyvän eteenpäin vanhemmilta opittuina (Lausunto 14). Muuttajien omia näkemyksiä kotoutumisen edistämisen käytännöistä ja palvelutarpeesta olisi hyvä kuulla kotoutumisen tavoitteita asetettaessa; kotoutuja-asiakkaita kuulemalla ja kuuntelemalla voidaan tuottaa kotoutujien tarpeita vastaavia palveluita. (Sotkasiira 2018, 44–45.) Sotkasiiran havaintojen mukaan maahanmuuttajien autonomiaa tai itsenäistä yhteiskunnallista toimijuutta ei kotouttamistyössä kuitenkaan juuri huomioida. Esimerkiksi muuttajien itsenäiset päätökset jättäytyä kotoutumista edistävien palveluiden ulkopuolelle tai valittaminen palveluista tai tehdyistä päätöksistä herättävät ”*huolta ja paheksuntaa*” (Sotkasiira 2018, 45).

Yhteiskunnallisten päätösten, sosiaalisen hyvinvoinnin ja mielenterveyden keskinäistä suhdetta tutkineet Wahlbeck ym. (2017) muistuttavat, että yksilön voimavarojen tukeminen on mielenterveyden edistämistä, ja mielenterveyden edistäminen puolestaan vahvistaa yksilöiden, yhteisöiden ja myös yhteiskuntien hyvinvointia. Lapsuuden turvallisen kasvu ympäristön varmistaminen ja vanhemmuuden tukeminen ovat keinoja edistää arjessa pärjäämisen taitojen sekä tunne- ja vuorovaikutustaitojen kehittymistä. Aikuisiällä nämä taidot ylläpitävät psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia. Yksilötasolla kasvu ympäristön ja biologian lisäksi muun muassa köyhyys, etnisyys, työttömyys, sukupuoli ja koetut traumat vaikuttavat ihmisen toimintakykyyn. Yhteiskunnan toimesta mielenterveyttä on mahdollista edistää, jos päätöksenteossa huomioidaan vaikkapa eriarvoisuuden vähentäminen, sosiaalisen vakauden ja keskinäisen luottamuksen vahvistaminen sekä toimet, joilla lisätään yksilöiden ja yhteisöjen sosiaalista pääomaa. (Ks. esim. Wahlbeck, Hannukkala, Parkkonen, Valkonen & Solantaus 2017.)

Lapsiperheiden palvelukokonaisuuden toimintakentällä on tarvetta kaikille kotoutumisen edistämisen ammattilaisille. Kunnan ja hyvinvointialueen vastuiden rinnalla kolmannen sektorin erityisosaamiselle ja omakieliselle tuelle on tällä kentällä tilaa ja tilausta.

Lapsiperheiden palvelukokonaisuus on myös hyvä esimerkki asiakastyön kokonaisvaltaisuudesta ja asiakkaiden elämäntilanteen kokonaisuuden hahmottamisen merkityksestä. Palvelutarpeiden kokonaisuuksien hahmottaminen esitetään sosiaalityön asiantuntijuudeksi, mikä erottaa sosiaalityön esimerkiksi useista muista hyvinvointialan ammanteista, joissa ”*työskenteleminen rajautuu enimmäkseen oman asiantuntemuksen mukaiseen toimenpiteeseen, eikä ihmisen elämäntilanteen kokonaisuus ole samassa mielessä työskentelyn kohteena kuin sosiaalityössä.*” (Kananaja 2017c, 183).

Yhteistyön rakenne

Hallituksen lakiesityksen ja uuden kotoutumislain määrittelyn lukeminen auttaa hahmottamaan kotoutumisen edistämisen toimeenpanon laajan yhteistyöverkoston:

Kunnan on asetettava maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelunsa ja toimeenpanonsa kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä, jos maahanmuuttajien palvelutarve kunnassa sitä edellyttää. Yhteistyöryhmään voivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, vastaanotto- tai järjestelykeskus, muu viranomainen, järjestö, yhdistys ja yhteisö, elinkeinoelämän edustaja sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttava palveluntuottaja. (Lakiuudistus 2025, 48 §).

Yhteistyön hajautuessa näin laajalle, huomaa pohtivansa kotoutumisen edistämisen kokonaishallintaa sekä vastuiden ja työnjaon rajoja. Muun muassa Lausunnossa 2 on kunnan ja hyvinvointialueen työnjaon haasteita pohdittu monipuolisesti ja epäillään uuden rajapinnan vaikeuttavan kotoutumisen edistämisen palveluiden yhteensovittamista. Asiakkaiden oikeuksien ja viranomaisten vastuiden jakautumisen pitäisi olla selkeitä ja yksiselitteisiä, todetaan puolestaan hallintovaliokunnalle laaditussa, lakiesitystä kommentoivassa sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijalausunnossa. Lausuja epäilee, että säännösten vaikeaselkoisuuden takia ministeriön on varauduttava antamaan tarkempaa ohjeistusta lain tulkinnasta. Lausunnossa myös huomautetaan sosiaalihuollon olleen merkittävä kotoutumispalveluiden järjestäjä, mitä lakiesityksessä ei oikeastaan ole huomioitu. Tämä vaikeuttaa lain toimeenpanon vaikutusten arviointia kunnissa ja hyvinvointialueilla. (Valiokuntien asiantuntijalausunnot 2022–2023, sosiaali- ja terveysministeriö, Henna Leppämäki). Hallituksen esityksessä arvioidaan, että työnjaon muutoksen seurauksena monialainen yhteistyö jatkuu, mutta *”on todennäköistä, että erityisesti työvoimapalveluiden ja elinkeinotoimen vastuu kasvaisi nykyisestä.”* (HE 208/2022 vp, 120).

Jos kunnat ja hyvinvointialueet joutuvat pohtimaan työnjakoa palveluiden järjestämisen suhteen, on myös kolmannella sektorilla tehtävänä etsiä uusia yhteistyökanavia ja ehkä myös yhteistyön muotoja kuntatason toimijoiden kanssa. Tutkimusaineistossa todetaan, että edellä mainitun yhteistyöryhmän toiminta on tärkeä, *”mutta samalla on erityisen tärkeää, että muutostilanteen keskellä jo hyvin toimivat verkostot ja työryhmät voivat jatkaa työtään keskeytyttä ja osaltaan varmistaa tiedon ja kokemuksen siirtymisen toimijalta toistelle.”* (Lausunto 13). Kotoutumisen edistämisen paikallistason palveluita on toteutettu laajassa yhteistyössä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Toimintakentälle tuli sote-uudistuksen

myötä yksi hallinnonala lisää, ja samalla laaja lohko paikallista kotouttamisen asiantuntijuutta vaihtoi paikkaa. Kotoutumisen edistämisen toimintakentän muuttuessa järjestöt ovat ymmärrettävästi huolissaan toimintojen jatkosta. Tutkimusaineistossa nostettiin luonnollisesti esille myös toimintojen rahoitus:

Nykyisellään kuntien tarjoama tuki voi olla rahallista tai muuta tukea, esimerkiksi kunnan tilojen tarjoamista järjestöjen käyttöön. Rahallinen tuki voi siirtyä hyvinvointialueiden vastuulle, mutta kuntien mahdollisesti tarjoama muu tuki saattaa vähitellen pienentyä vastuutahon vaihtuessa. Kuntien rahoitusmallin muuttuessa voimakkaasti tulisikin tarkoin seurata, minkälaisia vaikutuksia muutoksella on siihen tukeen, mitä kunnat kykenevät järjestöille tarjoamaan ja mikä vaikutus muutoksella ylipäätään on kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyölle kotoutumisen tuen osalta. (Lausunto 13).

Järjestöjen merkitys kotouttamistyössä on kotoutumislain uudistamisen yhteydessä esitetty monipuolisesti (HE 208/2022 vp, 61–64). Hallituksen esityksessä todetaan useiden kuntien tukevan muun muassa järjestöjen tuottamia eri-ikäisille suunnattuja neuvonta- ja harrastuspalveluja sekä monikulttuurisia kohtaamispaikkoja (mt., 63). Lakiesityksessä kolmannen sektorin merkitys kotoutumisen edistämässä paikallistasolla laajeneekin matalan kynnyksen omakielisestä neuvonnasta viranomaistyön täydentämiseen:

Järjestöillä, yhteisöillä ja elinkeinoelämän kumppanuuksilla voi samanaikaisesti olla monia rooleja: ne tukevat ja täydentävät viranomaistyötä, ovat etujärjestöjä ja asiantuntijoita sekä tarjoavat omalle jäsenistölleen vertaistukea ja yhteisöllisyyttä. Paikallistasolla järjestöt voivat esimerkiksi toimia kotoutumislain mukaisten palveluiden rinnalla tukemassa maahanmuuttajien täysimääräistä osallisuutta ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. (HE 208/2022 vp, 62).

Tutkimusaineistossa kolmannen sektorin aseman näkyvä tunnustaminen koetaan tärkeänä uudistuksena (esim. Lausunto 15). Myös muuttajien kannustaminen osallistumaan järjestötyöhön nähdään hyvänä yhteiskuntaan osallistamisen kehityksenä (esim. Lausunnot 1,8 ja 9).

Kolmannen sektorin aktiivinen osallistuminen palveluiden tuottamiseen on herättänyt kysymyksiä esimerkiksi viranomaisvastuulla olevien tehtävien siirtymisestä ei-viranomaistoiminnaksi. Lakiesityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa olivat esillä erilaiset oikeudelliset seikat liittyen muun muassa työntekijöiden vastuisiin ja asiakkaiden oikeuksiin kotoutumisen edistämisen palveluissa ja toimenpiteissä (Valiokuntien asiantuntijalausunnot 2022–2023.) Myös sosiaalityöntekijät ovat suhtautuneet varovasti neuvonnan ja ohjauksen asiantuntijuuden hajauttamiseen: suomalainen byrokratia on laajaa ja syvää, ja palvelujärjestelmän tunteminen on edellytys väärinkäsitysten minimoinnille ja

hyvälle asiakastyölle. (Esim. Vuori 2015.) Myös maahanmuuttajien järjestötoimijoilla on omakohtaisia kokemuksia ei niin sujuvasta viranomaisyhteistyöstä (esim. Lausunto 9).

Tutkimusaineistosta löytyvä konkreettinen esimerkki monialaisen yhteistyön ja kotoutumisen edistämisen uuden työnjaon järjestymisen haasteista on kiintiöpakolaisten vastaanottopalveluiden järjestäminen ja yhteensovittaminen kunnissa. Kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyviä kysymyksiä tarkasteltiin luvussa 5.1 (Vuorovaikutuksen kentät, Välttämätön huolenpito, 52–54). Tutkimusaineistossa kiintiöpakolaisten vastaanotto näyttäytyy uuden työnjaon kriittisenä pisteenä. Sosiaalihuollon merkitys pakolaisten vastaanottopalveluiden järjestelyissä todettiin keskeiseksi, ja työnjaon selkeyden merkitys korostui kuntatoimijan lausunnossa:

Hyvinvointialueiden roolin selkeyttäminen ja erityisesti pakolaisten vastaanotto ja maahanmuuttajien SOTE-palveluiden järjestäminen vaativat selkeät ja sopimukselliset yhteistyörakenteet. Hyvinvointialueen on tärkeää tunnistaa oma roolinsa esimerkiksi monikielisissä ohjaus- ja neuvontapalveluissa ja työllisyyspalveluissa. Heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien on haastavaa oikea-aikaisesti ja tarvelähtöisesti hakeutua hyvinvointialueen toimintakykyä tukevien ja ennaltaehkäisevien palveluiden piiriin, jos riittävää monikielistä ohjausta ja neuvontaa ei hyvinvointialueilla järjestetä tai SOTE-integraatio jää maahanmuuttajien SOTE-palvelujen osalta puutteelliseksi. (Lausunto 6).

Pakolaisten vastaanottojärjestelyiden järjestötoimija puolestaan totesi, että muutoksen vaikutuksia on seurattava tarkasti ja pakolaisten vastaanotossa jo vakiintuneesti toimivat järjestöt tulisi ottaa mukaan palveluiden suunnitteluun (Lausunto 13).

Pakolaisten vastaanottoon liittyvät kysymykset ovat tälläkin hetkellä poliittisesti värittyneitä, mikä johtaa pohtimaan työnjakoa ja resursseja koskevaan paikallistason päätöksentekoa. Monialaisen yhteistyön haasteena nähdään juuri eri alojen ammattilaisten ja paikallisten luottamushenkilöiden intressien yhteisen linjan löytäminen (Isoherranen 2012, 77). Sote-palveluiden integraation tutkijat ovat myös todenneet, että monialaisen yhteistyön lakisääteisen tavoitteen toteutuminen edellyttää organisaatiotason ohjausta, koordinoitua johtamista ja sitoutumista monialaiseen yhteistyöhön. Työpaikoilla tarvitaan vuorovaikutustaitoja ja asiantuntijuuden jakamista, jotta työskentely uudessa toimintaympäristössä, erilaisten toimintatapojen ja osittain uusien asiakasryhmien ja yhteistyökumppaneiden kanssa onnistuu. (Isoherranen 2012; Kallio ym. 2022; Timperi 2022.)

Kotoutumisen edistämisen asiantuntijuus

Kolmannella yhteistyön kentällä on kyseessä asiantuntijuuksien jakaminen, yhteisten ja yhteneväisten toimintatapojen koordinointi sekä osaamisen ja kokemuksen hyödyntäminen monialaisissa ja monitoimijaisissa työtehtävissä ja työympäristöissä. Tutkimusaineistossa pohditaan kotouttajien ammattitaitoa ja maahanmuuttajatyön asiantuntijuutta, ja työntekijöiltä odotetaan kulttuurisensitiivistä ja antirasistista työskentelyä. Kotoutuja-asiakkaille laadittavat erilaiset arvioinnit ja suunnitelmat edellyttävät asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuuden hahmottamista, mutta lausunnoissa epäillään, ettei kotoutumispalveluissa ole riittävästi resursseja tai ammattitaitoa asiakirjojen laadintaan tai asiakkaan neuvontaan ja ohjaukseen tarpeenmukaisten palveluiden pariin. (Ks. esim. Lausunto 5; Lausunto 8.)

--- esityksessä kunnille jätetään mahdollisuus määritellä minkä toimialan yhteydessä kunnan kotoutumishjelman palvelut järjestetään ja minkälaisilla pätevyyksillä niitä toteutetaan. Samaan aikaan kotoutumishjelman palveluja järjestäviltä odotetaan ammattitaitoa kyetä arvioimaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tuen tarpeita ja niihin vastaavia palveluja. (Lausunto 5).

Sosiaalityön käytäntöjen tutkimuksissa on maahanmuuttajatyön ulottuvuuksia ja työn edellyttämää ammatillista erityisosaamista tutkittu laajasti. Pakolaistaustaisten maahanmuuttajalasten ja -perheiden parissa tehtävää sosiaalityötä tutkineet Merja Anis ja Kati Turtiainen (2021) korostavat syrjivien rakenteiden ja asenteiden tunnistamisen tärkeyttä monikulttuurisessa työssä. Tutkijoiden mukaan sosiaalityöntekijät kokevat haasteiksi sosiaalihuollon sosiaalipoliittiset kehykset samoin kuin alueelliset erot palveluissa ja käytännöissä, mutta asiakastyön vuorovaikutuksessa keskeistä on kuitenkin pakkomuuton vaikutusten ymmärtäminen ja monikulttuurisen työskentelyn ammatillisten erityistaitojen merkityksen tunnistaminen. Asiakkaan kohtaaminen yksilönä edellyttää omien työskentelytapojen tarkkailua ja syrjivien ennakkoluulojen ja käytäntöjen tunnistamista. (Mt.) Myös Kirsi Juhila pohtii ennakkokäsitysten merkitystä vuorovaikutustyössä: ihmisen sijoittaminen johonkin syrjäytymisen riskiryhmään hävittää ihmisen yksilöllisen elämäntilanteen (Juhila 2006, 65).

Yhdenvertaisuuden ja toisaalta ihmisten yksilöllisten tarpeiden huomioimisen perusteet osana sosiaalityön arvoperustaa määrittävät muun muassa sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalityön maahanmuuttajatyön ja monikulttuurisen työn asiantuntijuuden perustana on työkokemus: työmenetelmiä ja vuorovaikutustaitoja on kehitetty kokemukseen ja tutkittuun tietoon perustuen. Sosiaalipalvelut ovat keskeisessä asemassa etenkin pakolaistaustaisten ja

haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotouttamistyössä, mutta sosiaalityöllä on rooli yleisestikin yhteiskunnallisten epäkohtien tunnistamisessa ja eriarvoisuutta ja syrjäytymistä aiheuttavien tilanteiden raportoinnissa.

Kotouttamistyön uudessa työnjaossa sosiaalityön asiantuntijuuden siirtyminen kauemmas kunnallisesta päätöksenteosta korostaa muiden kotouttamistyön yhteistyömuotojen ja verkostojen merkitystä. Hyvinvointialueiden edellytetään järjestävän muun muassa yhteistyötä, josta parhaassa tapauksessa voi muodostua viestintäkanava kuntalaisilta hyvinvointialueelle. Myös jo aiemmin esillä ollut, kunnan kokoon kutsuma monialainen yhteistyöryhmä voi parhaimmillaan olla asiantuntijatiedon vaihtamisen väylä. Sosiaalihuollon yhteistyö sekä yksityisten että kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa on mahdollisuus saada kenttätietoa kotoutumisen edistämisen toimeenpanosta.

Asiantuntijatiedon jakaminen ja toisten ammattilaisten asiantuntijuuden tunnistaminen voi kuitenkin olla vaikeaa. Monialaisen yhteistyön tarkastelun yhteydessä (alaluku 2.3) esillä olivat asiantuntijaorganisaatioiden välistä osaamisen huomioimista, tietojen vaihtoa tai luotettavaa tiedon välittymistä rajoittavat esteet. (Isoherranen 2012; Timperi 2022.) Kotouttamistyössä esimerkiksi asiakkaan mukana toimialojen sisällä ja yli siirtyvä, asiakastyön kannalta tarpeellinen tieto, on asiakkaan palvelutarpeen kokonaisuuden hahmottamisen kannalta tärkeää.

Viimeinen tutkimusaineistosta esiin nostettava teema on kotoutumisen kokonaisvaltaisuus. Aineistossa pohditaan kotoutumista yksilöllisenä ja sosiaalisena prosessina, ja todetaan hallituksen lakiesityksen puutteeksi tämän prosessin kokonaisvaltaisuuden vähäinen tarkastelu; pitkäjänteisen ja sosiaalisesti kestävä kotoutumisen edistämisen tavoitteet jäävät huomioimatta. (Esim. Lausunto 5, Lausunto 11). Kotoutujien muuton motiivit ja elämäntilanteet ovat yksilöllisiä, ja lausujat korostavat muuttajien kykyjen sekä erilaisten toimintaedellytysten ja tarpeiden huomioimisen tärkeyttä (esim. Lausunto 1, Lausunto 8). Hallituksen lakiesityksessä kotoutumisen edistäminen kuitenkin tiivistyy työllistymistä ja kouluttautumista edistäviksi toimenpiteiksi, kritisoivat lausujat (esim. Lausunnot 5, 9 ja 11). Kotoutumisen edistämisen tavoitteena oleva aktiivinen osallistuminen yhteiskuntaan tai Vuoren (2015) kuvailema arjen kansalaisuus ei ole vain työkansalaisuutta (Turtiainen ym. 2018), muistuttavat tutkijat. Kielitaito ja työ ovat tärkeitä kotoutumisen elementtejä, mutta osallisuuden kokemuksen pohjalla on sosiaalisen kiinnittyminen uuteen yhteisöön.

Taulukkoon 7 on koottu tutkimusaineiston asiantuntijalausuntojen analyysissä muodostuneet kotouttamistyön monialaisen ja monitoimijaisen yhteistyön tehtävien sisällöt ja tehtäväkohtaiset tavoitteet. Kotouttamistyön yhdys- tai rajapinnoilla asiakkuudet ja asiakkaiden palvelutarpeet hajaantuvat yli organisaatorajojen, ja parhaimmillaan tapauksessa myös eri toimialoilla tarvittavaa asiantuntijuutta ja osaamista osataan hyödyntää yli organisaatorajojen. Asiakkaan näkökulmasta keskeistä on tarpeita vastaavien palveluiden löytyminen sekä asiantunteva ja ammattitaitoinen asiakastyö. Asiakkuuksien kokonaishallinta on haasteellista tilanteessa, jossa toimialakohtainen työnjako on epäselvä. Huolena on asiakkaan jääminen palveluiden katvealueelle, kuten esimerkiksi tilanteissa, joissa palvelutarve ei ole kunnan eikä hyvinvointialueen tiedossa. Myös palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden seurantavastuiden jakautuminen kunnan, hyvinvointialueen ja ELY-keskusten välillä on kiinnostava työnjakoon liittyvä kysymys. Kotoutumisen edistämisen toimeenpanon laaduntarkkailua on myös mahdollisten syrjivien käytäntöjen ja rakenteiden tunnistaminen ja niistä raportoiminen.

Taulukko 7. Yhteistyön kentät

Yhteistyön kentät	Asiakastyö	Työntekijä	Palvelut	Tavoite
Palveluiden tarvevastaavuus	kotoutuja-asiakkaiden yksilölliset elämäntilanteet, perheiden palvelutarpeet, yhteisöiden parissa tehtävä työt	palvelutarpeiden tunnistaminen	tarpeenmukaisuus, esim. toimialojen rajat ylittävä kodin ja koulun yhteistyö saatavuus, saavutettavuus, seuranta	asiakaslähtöiset palvelukokonaisuudet
Yhteistyön rakenne		osaamisen tunnistaminen, asiantuntijuuden jakaminen	monitoimijuus, esim. kiintiöpakolaisten vastaanoton työnjako	asiantuntijuuden jakaminen toimialarajojen yli, selkeät vastuut
Kotoutumisen edistämisen asiantuntijuus	asiakkuuden kokonaishallinta	asiantuntijuus ja ammattitaito uudessa toimintaympäristössä	kulttuurisensitiivinen työote, syrjivien rakenteiden tunnistaminen	kotoutumisen kokonaisvaltaisuus, missä / kenellä kokonaisvastuu?

Kotouttamispolitiikan ja sosiaalihuollon tavoitteet sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi ovat samansuuntaiset, mikä kotoutumisen edistämisen uutta työnjakoa pohdittaessa voi olla hyvä lähtökohta. Hyvinvointialueille lähteekin asiantuntijalausunnon muodossa haaste:

Sosiaali- ja terveystyöpalvelut ovat tärkeitä toimijoita varsinkin pakolaistaustaisten maahan muuttaneiden kotoutumisen edistämiseksi. Esityksessä ei nosteta esille

sosiaalihuollon ammattilaisten tehtävää yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämässä, syrjäytymisen ehkäisemisessä sekä hyvinvoinnin lisäämisessä, jotka ovat kotoutumisen edistämisen keskeisiä elementtejä. Hyvinvointialueet tulee myös velvoittaa järjestämään erityistä tukea, terveys- ja sosiaalipalvelua tarvitseville kotoutujille sekä maahan muuttaneille, ja tähän tulee kohdentaa riittävästi voimavaroja. (Lausunto 12).

Joiltakin osin sosiaalipalveluiden poistuminen kunnan palveluvalikosta jättää kotoutumisen edistämisen palveluihin ehkä vaikeastikin paikattavan aukon. Hallituksen lakiesityksessä todetaankin, että kunnissa, *”joissa kotoutumisen edistäminen on hallinnollisesti järjestetty sosiaalitoimen alaisuudessa, tarvitaan jo vuoden 2023 alusta uudelleen organisointia.”* (HE 208/2022 vp, 120). Kunnille on jätetty uuden palvelumallin rakentamiseen harkinnanvaraa, ja on kiinnostavaa seurata, miten kotoutumisen edistämisen toimeenpano paikallistasolla etenee.

Yksilöllisen kotoutumisprosessin kokonaisvaltaisuuden huomioiminen kotoutumispalveluissa on haaste kotouttavalle sosiaalityölle, joka kotoutumisen edistämisen toimintaympäristössä edustaa tavoitteellista ja holistista muutostyötä asiakkaan arjen toimijuuden ja osallistumisen mahdollisuuksien edistämiseksi. Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus sisältää monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön osaamista ja palvelujärjestelmän laajaa tuntemusta. Myös asiantuntijuuden jakaminen kuuluu erityisosaamiseen: asiakastyölle tarpeellinen viranomaistieto on pyritty siirtämään asiakkaan mukana eteenpäin samoin kuin asiakastyössä hankittua palveluosaamista on jaettu sekä omassa organisaatiossa että yli organisaatorajojen. Työtehtäviin liittyy myös asiakkaiden oikeuksien ja yhdenvertaisuuden tavoitteiden toteutumisen valvonta. Yhteisöiden välisen vuorovaikutuksen toteuttaminen paikallistasolla edellyttää monialaisen ja monitoimijaisen yhteistyön taitoja sekä yksilöiden ja yhteisöiden erityispiirteiden tunnistamista ja kulttuurisensitiivistä työskentelyä.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tämän pro gradu -tutkielman tehtävänä on tarkastella maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen monialaista yhteistyötä toimintaympäristön muuttuessa. Olen tarkastellut muutosta kotouttamistyön käytännöissä syntyneiden havaintojen kautta, ja niiden avulla pyrkinyt tunnistamaan asiantuntijuutta, jota kotouttavalta sosiaalityöltä muutoksessa edellytetään. Kotouttamistyön tehtäväkenttään sovellettiin Jaana Vuoren (2015) määrittelemiä kotouttamistyön käytännön ulottuvuuksia, joiden perustana ovat maahanmuuttajatyön ammattilaisten parissa tehdyt haastattelut ja havainnot. Vuoren tehtäväkuvaukset sopivat sekä kotoutumislain että sosiaalihuoltolain asettamiin yksilöiden ja yhteisöiden sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen tavoitteisiin. Tutkimusaineistona ovat tämän vuoden huhtikuussa hyväksytyyn uuden kotoutumislain (Laki 681/2023) eduskuntakäsittelyn aikana tuotetut dokumentit, joissa kotoutumisen edistämisen erilaisten käytäntöjen asiantuntijat ovat eduskunnan valiokuntien pyynnöstä esittäneet näkemyksensä hallituksen esityksestä uudeksi kotoutumislainiksi (HE 208/2022 vp).

Tutkimus on laadullinen ja tutkimusmenetelmä on tekstiaineistojen sisältöjen tarkastelussa yleisesti käytetty laadullinen sisällönanalyysi. Tutkimusaiheen ja tutkimusaineiston valintaa, aineiston lukemista, ryhmittelyä ja analyysia ohjasi edellä mainittu Jaana Vuoren teoria kotouttamistyön käytännön tehtävistä. Valiokuntien lausunnot muodostivat kiinnostavan valmisaineiston, josta lopulliseen analyysiin valitsin 16 lausuntoa, jotka edustivat kotoutumislainsäädännön paikallistason toimeenpanoa mahdollisimman lähellä käytännön kotouttamistyötä. Lausujat edustavat suurimpia kaupunkeja, useita erilaisia kansalaisjärjestöjä sekä kotouttamistyön ammatteja. Yksi lausunnoista on uunituoreelta hyvinvointialueelta. Aineisto toi näkyville kotoutumisen edistämisen kentän monipuoliset pohdinnat kotoutumisen edistämisestä, kotoutumisen edistämisen uusista toimenpiteistä sekä uudesta työnjaosta kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden kotouttamistyön kentän toimijoiden välillä. Tutkimusaineiston analyysissä kotouttamistyön tehtävistä muodostui kolme kokonaisuutta, teemaa, jotka on nimetty vuorovaikutuksen, osallistamisen ja yhteistyön kentiksi.

Tutkimusta motivoi kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuuden hyödyntäminen toimialojen rajat ylittävässä asiakastyössä ja kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeen kokonaisvaltaisessa hahmottamisessa. Kotoutuja-asiakkaat sijoittuvat vuoden 2023 alusta sekä kuntien että hyvinvointialueiden palveluiden piiriin siten, että kotoutumisen edistämisen yleis- ja yhteensovittamisvastuu on kunnissa. Kotoutumislainsäädännön tavoitteet edellyttävät

julkisten toimijoiden sekä yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden monialaista yhteistyötä. Sosiaalihuoltolain puitteissa tehtävän kotouttavan sosiaalityön työorientaatioon monialainen, moniammatillinen ja monitoimijainen yhteistyö kuuluu kiinteästi.

Tutkimusaineistosta erottuivat ne kotouttamistyön alueet, jotka nyt koetaan haasteellisiksi tai jotka ovat jäämässä erilaisten palveluntuottajien toiminta-alueiden rajapinnoille. Huolen aiheena on myös kotoutujien yksilöllisten tarpeiden ja elämäntilanteiden tunnistaminen uudessa palvelumallissa. Kuntien kotoutumispalveluissa uusia asiakasryhmiä ovat esimerkiksi pakolaistaustaiset tai haavoittuvassa asemassa olevat muuttajat sekä työvoiman ulkopuolella olevat muuttajat. Näillä kotoutuja-asiakkaila on erityyppisiä ja usein myös erityisiä palvelutarpeita, joihin aiemmin on vastattu kuntien sosiaalitoimen järjestämässä palveluissa. (Ks. esim. Vuori 2015.) Tämä kuntien kotouttamistyön tehtävissä syntynyt asiantuntijuus on siirtynyt hyvinvointialueille. Kunnissa tulisi jatkossa olla asiantuntemusta ohjata erilaiset asiakasryhmät tarvittaessa hyvinvointialueen palveluiden pariin, ja toisaalta kykyä hyödyntää sosiaalipalveluiden piirissä syntyntä asiantuntemusta uusien kunnallisten kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden järjestämisessä.

Tutkimuksen kannalta huomioitavaa on, että sosiaalityön asiantuntijoiden edustus puuttuu lähes kokonaan niin hallituksen lakiesitystä kommentoivista asiantuntijalausunnoista kuin varsinaisesta tutkimusaineistosta. Lakiesityksen valiokuntakäsittelyvaiheessa sosiaalialaa edustivat kaksi sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa sekä yksi hyvinvointialueen lausunto. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sosiaalitoimi on etenkin suurissa kaupungeissa ollut keskeinen toimija kotoutumispalveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa (Valiokuntien asiantuntijalausunnot 2022–2023, sosiaali- ja terveysministeriö, Henna Leppämäki). Eräässä tutkimusaineiston lausunnossa todetaankin lakiesityksessä esiintyvän näkökulman jättävän sosiaalityön lähinnä hakemusten täyttämisen avustamiseksi (Lausunto 5). Tässä tutkielmassa kotoutumisen edistämisen käytäntöjä pohtivat maahanmuuttajatyötä kentällä tekevät kotouttamistyön ammattilaiset, joiden yhteys sosiaalityöhön ei lausunnoista käy ilmi. Esille nostetut kysymykset ovat kuitenkin sosiaalityön kannalta erittäin kiinnostavia.

Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus vuorovaikutuksen kentällä

Kotouttamistyön tehtävät vuorovaikutuksen kentällä ovat neuvonta, ohjaus ja tuki, psykososiaalinen tuki, kielellinen tuki ja välttämätön huolenpito. (Taulukko 4.)

Vuorovaikutuksen kentällä työskennellään pääsääntöisesti yksilöiden tai perheiden kanssa. Työskentelyn tärkeimmäksi tavoitteeksi voi nimetä kotoutumisen käynnistymisen eväiden

antamisen: oikea-aikaiset ja riittävät palvelut sekä heikoimmassa asemassa olevien kohdalla myös arjen välttämättömistä asioista huolehtiminen. Vuorovaikutuksen kentällä kotoutumisen edistämisen tavoitteena on tutustuminen suomalaisen yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän toimintaan ja itsenäisesti hoidettavien asioiden harjoittelu. Tämä edellyttää neuvontaa, ohjausta ja tukea muuttajan ymmärtämällä kielellä. Tulkkauksen käyttäminen edellyttää asiointitulkkauksen periaatteiden ymmärtämistä, alkaen jo siitä, miten tulkkauksilanteen roolit järjestyvät asiakkaan, työntekijän ja tulkin välillä. Tulkkauksilanteessa syystä tai toisesta syntynyt epäluottamus vaikuttaa asiakastyön vuorovaikutukseen jatkossakin. (Rautavuoma & Turtiainen 2018.) Kotouttavan sosiaalityön tehtävissä on käytännön kokemuksia tulkkauksipalveluiden käytön sujuvuudesta ja myös ongelmista (Vuori 2015).

Psykososiaalisen tuen tarpeen arviointiin tarvittavan ammattitaidon riittäminen kunnan tai työvoimapalveluiden palveluissa arvelutti kotouttamistyön ammattilaisia. Etenkin pakolaistaustaisten henkilöiden toimintakyky voi tarvita vahvistamista, mutta haasteena on saada tuen tarpeessa olevat ihmiset oikeiden palveluiden piiriin. Juuri erilaisten arviointien tekemisessä lausujat tunnistivat sektorirajat ylittävän yhteistyön tarpeen: varsinkin kuntatoimijat korostivat hyvinvointialueen vastuuta kotoutujan toimintakykyä koskevien arviointien ja välttämättömän huolenpidon tehtävien yhteydessä. Molemmat tehtäväkokonaisuudet ovat sosiaalityön ammatillista osaamista.

Vuorovaikutuksen kentällä kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus näkyy palveluosaamisessa ja monialaisessa ja monitoimijaisessa, sektorirajat ylittävässä työskentelyssä. Kotouttavan sosiaalityön henkilöstö on parhaassa tapauksessa maahanmuuttajatyön ja monikulttuurisen työn ammattilaisia, jotka tunnistavat esimerkiksi pakkomuuton vaikutukset muuttajan arjen toimintakykyyn. Merja Anis muistuttaa myös, että kotoutumisprosessia ”*tulisi ymmärtää yksilön, perheen ja yhteisön näkökulmasta*” (Anis 2017, 327) Maahanmuuttajatyössä tarvitaan kulttuurista sensitiivisyyttä, millä tarkoitetaan kaikkien asiakkaiden kohtaamista yhdenvertaisina, ilman ennakkokäsityksiä ja kunnioittaen ihmisten erilaisia arvoja ja tapoja. Kulttuurisensitiivinen työote sisältää myös erilaisuuksien ja samanlaisuuksien olemassaolon tunnistamisen, mikä auttaa työntekijää ymmärtämään asiakkaiden elämämpiiriin kuuluvien asioiden vaikutuksia (Anis 2017, 327–330). Sosiaalityön ammatillisuuteen kuuluu myös oman työskentelytavan tarkkailu ja muun muassa ennakkoluulojen ja työhön vaikuttavien asenteiden tai tiedonpuutteiden tunnistaminen. (Anis & Turtiainen 2021.)

Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus osallistamisen kentällä

Kotouttamistyön tehtävät osallistamisen kentällä ovat sosiaalisista oikeuksista huolehtiminen, yhteisötyö ja rakenteellinen työ (Taulukko 5.). Jos vuorovaikutustyössä painopiste oli yksilötyössä, nyt työskentelyn painopiste siirtyy työhön yhteisöiden ja yhteiskunnallisten rakenteiden parissa. Osallistamisen kentän keskeisiksi tavoitteiksi nousivat yhdenvertaisuuden edistäminen sekä syrjäytymistä aiheuttavien käytäntöjen ja rakenteiden tunnistaminen. Osallistamisen kentällä myös seurataan palveluiden tarpeenmukaisuuden ja palveluketjujen johdonmukaisuuden toteutumista. Yhteisötyön avulla pyritään muuttajalle tuottamaan kokemus yhteiskunnan vastaanottavuudesta ja myös kannustamaan muuttajaa osallistumaan erilaisiin toimintoihin, jotka mahdollistaisivat arkiset kohtaamiset uudessa asuinympäristössä. Yhteisötyön osaamista on myös tunnistaa yksilön ja yhteisön väliset mahdolliset kipupisteet: hyvien väestösuhteiden edistäminen ei ole vain kantaväestön ja muuttajien vuorovaikutuksen edistämistä, vaan myös muuttajien keskinäisen vuorovaikutuksen edistämistä.

Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus osallistamisen kentällä muodostuu palvelujärjestelmän tuntemisesta ja viranomaistyöskentelyn rutiineista. Kotouttavassa sosiaalityössä on ammattitaitoa ohjata asiakasta normaalipalveluperiaatteen mukaisesti. (Vuori 2015). Yhteisötyön tai tarkemmin yhteisösosiaalityön osaaminen sen sijaan on sosiaalihuollon nykyisen palvelurakenteen takia vähäistä: sosiaalipalveluiden käytössä olevat resurssit on pääsääntöisesti keskitetty yksilökohtaiseen työskentelyyn. (Roivainen ym. 2019; ks. myös Kananoja & Karjalainen 2017.) Yhteisötyön tarve on kuitenkin tunnistettu nimenomaan maahanmuuttajatyössä. Yhteisösosiaalityön ja syrjäytymistä vähentävän etsivän työn tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi palveluiden ja toimintojen viemistä sinne, missä ihmiset ovat. (Kananoja & Karjalainen 2017; Roivainen ym. 2019; Kivipelto 2021.)

Maahanmuuttajien parissa tehtävän sosiaalityön ja rakenteellisen sosiaalityön suhde vaikuttaa Kivipellon (2021) raportin perusteella kivuliaalta. Sosiaalityön arvoihin kuitenkin kuuluu epäkohtien tunnistaminen ja niistä raportointi. Epäkohtia voi olla niin asiakastyössä kuin palveluiden järjestämisessä. Esimerkiksi sosiaalityön asiakkaiden kielteiset kokemukset voivat johtua asiakassuhteen vuorovaikutuksen epäonnistumisesta, epäoikeudenmukaisiksi koetuista palvelupäätöksistä, työntekijän syrjiväksi koetusta asenteesta tai palveluiden epätarkoituksenmukaisuudesta tai riittämättömyydestä. (Juhila 2006.) Asiakastyön haasteisiin on vastattu muun muassa kouluttamalla henkilöstöä. Kotoutumislaki edellyttää sekä kunnan että hyvinvointialueen huolehtivan henkilöstönsä riittävästä osaamisesta. Anneli Pohjola

korostaa sosiaalityön yhteiskunnallista tehtävää etenkin muutoksissa, joissa hyvinvointipalveluita organisoidaan uudelleen, ”*jolloin sen tehtävä on määrittää ja työstää oma paikkansa ja toimintakulttuurinsa uusissa toimintaympäristöissä. Merkittävää on se, miten muuttuvat rakenteet mahdollistavat sosiaalityön paikallisuuteen kiinnittyvänä lähipalveluna.*” (Pohjola 2018, 329).

Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus yhteistyön kentällä

Kotouttamistyön kolmannelle kentälle, yhteistyön kentälle, on koottu ne tehtävät, jotka vuorovaikutuksen ja osallistamisen kentillä erityisesti nousivat monialaisen ja monitoimijaisen työskentelyn keskiöön. Tällaisia rajapinnan asiakokonaisuuksia olivat 1) asiakaslähtöiset palvelut ja niiden saatavuus ja saavutettavuus, 2) työnjako ja vastuiden jakaminen eri toimijoiden välillä ja 3) asiakkuuksien kokonaishallinta ja kotoutumisen kokonaisvaltaisuuden ymmärtäminen (Taulukko 6.).

Ensimmäisestä ryhmästä muodostui palveluiden tarvevastaavuuden kokonaisuus, joka nimensä mukaisesti sisältää palveluiden tarpeen tunnistamisen niin yksilöiden, perheiden kuin myös yhteisöiden osalta. Tällä kentällä monialaisen ja monitoimijaisen työn tavoitteena on organisaatorajat ylittävä työskentely ja asiakkaan tarpeista lähtevien palvelukokonaisuuksia ja palveluketjujen muodostaminen. Toinen asiakokonaisuus on nimetty yhteistyön rakenteeksi. Tällöin monialaisen työskentelyn tavoitteena on selkeiden vastuiden, selkeän työnjaon muodostuminen ja asiantuntijuuden ja osaamisen jakaminen toimialojen yli. Kolmas asiakokonaisuus muodosti kotoutumisen edistämisen asiantuntijuuden teeman, jossa asiakastyön kokonaisuuden hallinta ja kotoutumisprosessin kokonaisvaltaisuuden tunnistaminen ovat työskentelyn tavoitteena. (Taulukko 7.)

Monialaisen ja monitoimijaisen työskentelyn haasteet toteutuvat yhteistyön kentällä, jossa asiantuntijuuksia on useita ja ammattilaisten lisäksi kentällä vaikuttavat myös esimerkiksi kuntapäätäjät ja erilaiset luottamushenkilöt. Kotouttamistyön monialaisen työskentelyn mahdollistamiseksi on yhteistyön työskentelytapoja pohdittava organisaatioiden, ryhmien ja myös yksilöiden tasolla. (Isoherranen 2012; Timperi 2021.) Monialaisen yhteistyön tärkeimmiksi edellytyksiksi tutkijat nostavat kommunikointi- ja tiimityötaidot sekä keskusteleavan asiantuntijuuden (Isoherranen 2012; Timperi 2022; Kallio ym. 2022). Aineistosta oli nostettavissa kaksi käytännön esimerkkiä monialaisen työskentelyn haasteista: useat toimialarajat ylittävä kodin ja koulun välinen työskentely yhdessä perheiden kanssa sekä kiintiöpakolaisten vastaanoton työnjaon ja vastuiden jakaminen kunnan, hyvinvointialueen ja

muun muassa kolmannen sektorin välillä. Esimerkit osoittavat rajapinnoilla työskentelyn erilaiset haasteet: kodin ja koulun välisen yhteistyön kokonaishallinta ei ehkä ole kenelläkään ja kiintiöpakolaisten vastaanotto puolestaan herättää huolen vastuunjaon lisäksi palveluiden tuottamisen taloudellisista ja henkilöstöresursseista.

Kotouttavan sosiaalityön erityisosaamista on työskentely pakolaistaustaisten asiakkaiden kanssa. Toivottavaa tietenkin olisi, että kuntien uusia kotoutumisen edistämisen palveluita rakennettaisiin yhteistyössä aiemman asiantuntemuksen kanssa. Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus yhteistyön kentällä voisi myös näyttäytyä asiakastyön kokonaisuuksien hallintana. Edellä mainituissa esimerkkitapauksissa asiakkaiden palvelutarpeet ulottuvat yli erilaisten hallinto- ja toimialarajojen, ja jos asiakaslähtöistä yhden luukun -palveluperiaatetta tavoitellaan, kannattaisi juuri näissä tapauksissa pohtia kokonaisten palveluketjujen muodostumisen esteitä ja hidasteita. Tällöin sosiaalityö voisi näkyä aktiivisena asiakastyön ammattilaisuutena, eikä vain hakemusten täyttämisen avustamisena.

Pohdinta

Tutkimusaineiston asiantuntijalausuntojen kokonaisuudesta hahmottuu kotouttamistyön monialaisen yhteistyön nykyiset haasteet, mutta myös epäilykset tulevan suhteen. Asiakaslähtöisyyden, asiakkaiden tarpeiden ja tavoitteiden kuulemisen tärkeys välittyi etenkin lausunnoista, joita voi kuvata kokemusasiantuntijuudeksi. Lausunnoissa nostetaan esille myös asiakastyön kulttuurisensitiivinen ja antirasistinen työskentelytapa. Kotouttamisen kentän ammattilaiset esittävät lausunnoissaan myös palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja tuottamiseen liittyviä huomioita, epäilyjä kotoutumista edistävien palveluiden erilaisten toimijoiden ammattitaidon ja asiantuntijuuden riittämisestä asiakkaiden tarpeiden hahmottamiseen, epäilyksiä resurssien – niin henkilöstön kuin rahan – niukkuudesta sekä havaintoja organisaatioiden rajat ylittävän yhteistyön kenttien ja yhteistyön mallien löytymisen haasteellisuudesta. Monialaista yhteistyötä pidetään tärkeänä, mutta palveluntuottajien työnjaon vastuisiin kaivataan selkeää työnjakoa.

Kotoutumisen alkuvaiheessa erilaisten kotoutumis-, sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve voi olla laaja ja kotoutuja-asiakkailla vähän tietoa ja taitoja hakeutua palveluihin.

Kotouttamistyön ammattilaisten pitäisi ohjata kotoutumislain piiriin kuuluvat asiakkaat tarpeenmukaisesti palveluihin ja toimenpiteisiin, mutta haasteena voi olla palvelujärjestelmän tarjonnan ja asiakkaiden tarpeiden kohtaaminen. Kotouttamistyön ammattilaisilta edellytetään

myös asiakkaan erilaisten palvelutarpeiden tunnistamista ja arviointia, asiakkaan edun huomioimista ja asiakkaan oikeuksien valvontaa. Kotoutumislaki edellyttää kotouttamistyön toimijoilta monialaista yhteistyötä. Yhteistyön mahdollisten esteiden poistaminen vaatii yhteisten toimintamallien etsimistä ja löytämistä uudessa toimintaympäristössä.

Kotouttamistyön henkilöstön asiantuntijuus ja ammattitaito niin kotouttavan sosiaalityön kuin kunnan ja työvoimapalveluiden piirissä samoin kuin hallinto- ja organisaatorajat ylittävä joustava yhteistyö olisi kotoutuja-asiakkaan kannalta ihannetilanne.

Tutkimusaineistossa esiintyvä huoli kotoutumispalveluiden erilaisten asiakasryhmien erilaisten palvelutarpeiden huomioimisesta on helppo jakaa. Jos kotoutumisen edistämisen palvelut ja toimenpiteet painottuvat työllistymisen edistämiseen, voivat työvoiman ulkopuolella olevat muuttajat - eli käytännössä aiemmin kuntien sosiaalitoimeen ohjautuneet muuttajat – päästä palveluiden piiriin heikosti tai jopa jäädä palveluiden ulkopuolelle. Kuntien neuvontapalveluissa tulisi olla asiantuntemusta tunnistaa erilaisia palvelutarpeita ja ohjata asiakkaita tarvittaessa eteenpäin. Huoleen asiakastyön ammattitaidosta liittyy myös palveluketjujen toimivuus: miten hallintorajat ja -kulttuurit ylittävä monialainen yhteistyö järjestyy. Miten organisaatiot reagoivat uuteen tilanteeseen? Miten asiakastyön kannalta tärkeä informaatio ylittää sektorirajat?

Tutkimusaineistossa oli kiinnostava kokemusasiantuntijuuden näkökulma kotoutumisen edistämisen tavoitteisiin ja asiakkaiden oman toimijuuden huomioiminen palveluiden suunnittelussa. Aineistoa lukiessa pohdin myös yhteisösosiaalityön tulevaisuuden roolia ja yhteistyön muotoja – kehitetäänkö uusia toimintamuotoja vai hyödynnetäänkö jo käytössä olleita malleja. Asiantuntijoiden esittämät havainnot kotouttamistyön nykytilanteesta ja tulevaisuudesta olivat kiinnostavia. Erityisen kiinnostavia olivat pohdinnat työnjaon ja vastuiden järjestämisestä vaikkapa juuri pakolaisten vastaanotossa tai pohdinnat asiakkaiden ja palveluiden kohtaamisen haasteista tai pohdinnat kolmannen sektorin yhteistyömallien muotoutumisesta uudessa toimintaympäristössä. Näihin kysymyksiin voisi jo nyt löytyä vastauksia kuntien kotouttamisohjelmista.

Tutkimusaineiston lukeminen avasi kotouttamistyöhön erilaisia näkökulmia, joista etenkin kuntien järjestämisvastuun ulottuvuudet loivat tarpeen perehtyä palveluiden järjestämiseen paremmin. Tulkitsin aineistoa kotouttavan sosiaalityön näkökulmasta, ja pohdin lausujien esille nostamia aiheita sosiaalityön tavoitteellisten työskentelytapojen ja arvojen läpi: miten kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus voisi vastata kotoutumisen edistämisen haasteisiin.

Aineistossa oli laajaa pohdintaa monialaisen yhteistyön ulottuvuuksista ja ongelmista: miten yhteistyö jatkossa järjestyy ja miten vaikkapa kolmannen sektorin toiminta mahdollistuu. Analyysiin valittu aineisto olisi taipunut myös esimerkiksi kotoutumisen osallistamisen tavoitteen ja aktiiviselle kansalaisuudelle annettujen merkitysten tutkimiseen tai maahanmuuttajanaisten kotoutumiseen kohdistettujen odotusten tarkasteluun.

Tutkimusaineiston lausujien näkökulma suuntautui pitkälti kunnasta kohti hyvinvointialuetta, ja lausijat pohtivat sosiaalihuollon palveluiden ja asiantuntemuksen puuttumista kuntien kotouttamistyön valikosta. Jos katselukulman valitsee hyvinvointialueelta kuntaan päin, voisi pohtia sitä, miten sosiaalihuollon palveluita kehitetään yhteistyössä eri kotoutumisen edistämisen toimijoiden kanssa tai kuinka aktiivisesti palveluihin oikeutettuja muuttajia lähestytään. Jäädäänkö hyvinvointialueilla odottamaan kuntien yhteydenottoja vaikkapa monialaisten palvelutarpeen arviointien osalta? Tutkimusaineistossa esitettiin myös näkemys siitä, että maahanmuuttajien parissa erilaiset palvelut ovat alikäytettyjä (Lausunto 3). Väittämä herättää ajatuksen siitä, onko sosiaalipalveluissa tunnistettu myös muiden kuin pakolaistaustaisten muuttajien kotoutumisajan palvelutarpeet. Tai onko muuttajien neuvonta ja opastus riittävää, jotta muuttajat selviävät suomalaisessa yhteiskunnassa omin neuvoin.

Tutkimusaineiston analyysissä kotouttavan sosiaalityön vahvimaksi valttikortiksi osoittautui holistinen työote, asiakastyön kokonaisuuksien hallinta ja kotoutumisprosessin kokonaisvaltaisuuden tunnistaminen. Kotouttavan sosiaalityön vahvuus on myös sektorirajat ylittävän monialaisen työskentelyn osaaminen. Sosiaalityössä yleisestikin on tunnistettu pakolaistyön edellyttämät erityisvaatimukset ja ylläpidetty erilaisia yhteistyöverkostoja. Sen sijaan rakenteelliselle työlle tai yhteisötyölle ei maahanmuuttajien parissa tehtävän sosiaalityön parissa välttämättä ole luontevaa tilaa. Työn sisällön painotuksiin puuttuminen voi olla haaste sosiaalityön tavoitteiden täysipainoiselle toteuttamiselle. Rakenteellisen sosiaalityön tilannekatsauksessa (2021) nousevat esille sosiaalityötä rajaavat hallinnolliset toimintamallit: sananvapauden rajoittaminen ja vaientaminen vaikeuttavat maahanmuuttajatyön kehittämistä (Kivipelto 2021, 14).

(Kotouttavan) sosiaalityön yhteiskunnallisen vaikuttamisen ulottuvuus korostuu kotoutumislainsäädännön uudistamisvaiheessa. Voi esittää, että kotoutumista edistävien palveluiden piiriin kuuluvien asiakkaiden oikeuksista huolehtiminen edellyttää aikaisempaa laajempaa ja syvempää yhteistyötä yli hallintorajojen ja entistä enemmän yhteistyötä erilaisten kotouttamisen ammattilaisten kanssa. Samaan aikaan sosiaalihuollon tulisi valvoa ja

kehittää kotoutumispalveluita hyvinvointialueilla ja huolehtia siitä, että asiakkaiden palveluketjuista tulisi tarpeenmukaisia ja myös tarkoituksenmukaisia. Kotouttavan sosiaalityön asiantuntijuus on punnittavana asiakkaiden etujen valvojana muuttuneessa toimintaympäristössä. Palveluiden, ohjauksen ja tuen tarpeen takia kotouttavan sosiaalityön asiakasryhmät tulevat uudessa palvelujärjestelmässä sijoittumaan kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuiden leikkauspisteeseen, työllistymiseen valmistavien ja elämäntilannetta vahvistavien toimenpiteiden raja-alueelle.

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys koostui kotoutumisen edistämisen paikallisuuden, sosiaalisesti kestävän hyvinvoinnin sekä sosiaalityön ammatillisten ja eettisten ulottuvuuksien pohdinnasta. Kotoutumisen edistämisen samoin kuin sosiaalityön tavoitteet asettuvat samalle akselille syrjinnän ehkäisemisessä, yhdenvertaisuuden edistämisessä sekä yksilöiden ja yhteisöiden yhteiskunnallisen osallisuuden kokemuksen tukemisessa. Tutkimusaineistossa näitä teemoja sivuttiin yhteiskunnan rakenteissa muodostuneiden, usein piilossa pysyttelevillä kotoutumisen esteillä, jotka vaikeuttavat esimerkiksi asunnon löytymistä tai työllistymisestä. Arkipäivän kohtaamisissa toistuvat syrjivät käytännöt jäävät tässä tutkimuksessa vähälle huomiolle. Sekä Vuori (2015) että Saukkonen (2020) kuitenkin muistuttavat yhteiskuntaan kuulumisen tunteen syntyvän nimenomaan asuinympäristön arkisten tapaamisten ja tapahtumisen yhteydessä. Kirjailija Hassan Blasimin kuvaus näistä kohtaamisista on muistutus pienten eleiden suuresta merkityksestä: ”*Miten usein viereesi istumista on vältetty bussissa tai metrossa. Miten useasti humalainen onkaan yhtäkkiä karjaissut sinulle päin naamaa ilman syytä. Miten useasti kielellesi, kulttuurillesi tai alkuperällesi onkaan irvailtu.*” (Blasim 2021, 157–158).

Sosiaalityön asiantuntijuus näyttäytyy nimenomaan sosiaalisten suhteiden ja sosiaalisen vuorovaikutuksen kentällä, jossa riippumattomuus poliittisten rakenteiden muutoksista on tärkeää, muistuttaa Aulikki Kananoja (Kananoja 2017b, 38–39). Kotouttavan sosiaalityön toimintaympäristössä riippumattomuuden tavoitetta voi olla vaikea toteuttaa, johtuen maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyvien kysymysten politisoitumisesta. Jos sosiaalityölle asetettuja tavoitteita hyvinvoinnin, turvallisuuden ja osallisuuden edistämisestä ja eriarvoisuuden vähentämisestä sekä yhdenvertaisten ja tarpeenmukaisten palveluiden turvaamisesta ja asiakkaan oikeuksista huolehtimista (sosiaalihuoltolaki 1 §) on tarkoitus toteuttaa, pitäisi sosiaalityön yhteiskunnallista aktiivisuutta tukea, ei vaimentaa.

Lähteet

Tutkimusaineisto

Valiokuntien asiantuntijalausunnot 2022–2023. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi HE 208/2022 vp. Lain säätäminen. Eduskunta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_208+2022_asiantuntijalausunnot.aspx

Tutkimuskirjallisuus

Aaltio, Elina (2013) Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus.

Alastalo, Marja & Vuori, Jaana Dokumentit. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/dokumentit/> Viitattu 13.5.2023.

Anis, Merja (2017) Maahanmuuttajat ja sosiaalityö. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma; 323–330.

Anis, Merja & Turtiainen, Kati (2021) Social Workers Reflections on Forced Migration and Cultural Diversity–Towards Anti-Oppressive Expertise in Child and Family Social Work. *Social Sciences* 10:79. <https://doi.org/10.3390/socsci10030079> Viitattu 15.5.2023.

Arajärvi, Miina & Mönkkönen, Kaarina & Kekoni, Taru & Toikko, Timo (2020) Sosiaalityön psykososiaalinen asiantuntijuus nuorisopsykiatrian moniammatillisen työyhteisön määrittelemänä (*alkuperäisessä otsikossa "määrittelmänä"*) *Janus* vol. 28 (4) 2020, 357–373.

Berg, Kristiina (2012) Insha Allah – sosiaalityötä pakolaisasiakkaiden kanssa. Teoksessa Minna Strömberg-Jakka & Teija Karttunen (toim.) Sosiaalityön haasteet. Tukea ammattilaisen arkeen. Jyväskylä: PS-kustannus; 14–34.

Blasim, Hassan (2021) Kelloja ja vieraita. Suomentaja Sampsa Peltonen. Helsinki: WSOY.

Braun, Virginia & Clarke, Victoria (2012). Thematic analysis. Teoksessa H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, & K. J. Sher (toim.), *APA handbook*

- of research methods in psychology, Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological (pp. 57–71). American Psychological Association.
<https://doi.org/10.1037/13620-004> Viitattu 16.5.2023.
- Castles, Stephen & de Haas, Hein & Miller, Mark J. (2014) The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. 5. painos. Basingstoke ja New York: Palgrave Macmillan.
- de Haas, Hein & Castles, Stephen & Miller, Mark J. (2020) The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. 6. painos. Lontoo: Red Globe Press.
- DVV (2023) Digi- ja väestötietovirasto. Ohjeita Ukrainasta saapuneille. <https://dvv.fi/ohjeita-ukrainasta-saapuville> Viitattu 3.5.2023.
- Eduskunta (2023a) Asian käsittelytiedot. HE 208/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi. Lain säätäminen. Eduskunta.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_208+2022.aspx
- Eduskunta (2023b) Valiokuntien asiantuntijakuulemiset. Eduskunta.
<https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/eduskunta/valtiopaivaasiakirjat-tietopaketti/Sivut/Valiokuntien-asiantuntijakuulemiset.aspx>
- EMN (2022) Maahanmuuton tunnusluvut 2021. Euroopan muuttoliikeverkoston tilastokatsaus. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto ja Maahanmuuttovirasto. PDF:
https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/08/Maahanmuuton_Tunnusluvut_2021_FI_netti.pdf
- Forsander, Annika (2010) Maahanmuuttopolitiikan vaihtoehdot. Teoksessa Erja Horttanainen & Anu Wikman-Immonen (toim.) (2010) Kunnat kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan toteuttajina. Helsinki: Suomen Kuntaliitto; 18–25.
- Forsander, Annika (2013) Maahanmuuttajien sijoittuminen työelämään. Teoksessa Tuomas Martikainen & Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toim.) Muuttajat: kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus; 220–244.
- Hallintolaki (434/2003) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- HE 96/2018 vp (2018) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. Eduskunta.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_96+2018.aspx Viitattu 14.5.2023.

- HE 208/2022 vp (2022) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi. PDF:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_208+2022.pdf
- Hernes, Thor (2004) Studying composite boundaries: A framework for analysis. *Human Relations*, 57: 9–29.
- Hiitola Johanna & Anis Merja & Kati Turtiainen (2018) Johdanto. Teoksessa Johanna Hiitola & Merja Anis & Kati Turtiainen (toim.) *Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi. Kohtaamisissa kehittyviä käytäntöjä*. Tampere: Vastapaino, 6–29.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2015) *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- IOM (2022) *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration.
<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/> Viitattu 13.4.2023.
- Isoherranen, Kaarina (2012) *Uhka vai mahdollisuus – moniammatillista yhteistyötä kehittämässä*. Helsingin yliopisto, Sosiaalityö- ja sosiaalipolitiikan tutkimuskeskus. Sosiaalityö- ja sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja 2012:18. Väitöskirja.
- Joutsenvirta, Maria & Hirvilampi, Tuuli & Ulvila, Marko & Wilén Kristoffer (2016) *Taloukasvun jälkeen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Juhila, Kirsi (2006) *Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat*. Tampere: Vastapaino.
- Kajanoja, Jouko & Hagfors, Robert (2011) Hyvän kehä sosiaalipolitiikan ytimenä. Teoksessa Tuija Kotiranta, Petteri Niemi & Raili Haaki (toim.). *Sosiaalisen toiminnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 198–225.
- Kallio, Hanna & Häggman-Laitila, Arja & Saarnio, Reetta & Viinamäki, Leena & M. Kangasniemi, Mari (2022) Working towards integrated client-oriented care and services: A qualitative study of the perceptions of Finnish health and social care professionals. *International Journal of Care Coordination*. 2022;25 (1): 46–52. Doi: [10.1177/20534345211070652](https://doi.org/10.1177/20534345211070652). Viitattu 29.3.2023
- Kananoja, Aulikki (2017a) *Sosiaalipolitiikan yhteiskunnallinen työnjako*. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). *Sosiaalityön käsikirja*. Helsinki: Tietosanoma, 40–47.
- Kananoja, Aulikki (2017b) *Sosiaalityö ammattina*. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). *Sosiaalityön käsikirja*. Helsinki: Tietosanoma, 27–32.

- Kananoja, Aulikki (2017c) Asiakastyön lähtökohdat sosiaalialalla. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 173–192.
- Kananoja, Aulikki (2017d) Sosiaalipolitiikka sosiaalityön kehyksenä. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 33–39.
- Kananoja, Aulikki (2017e) Kansalaistoiminta osana sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 94–102.
- Kananoja, Aulikki & Karjalainen, Pekka (2017) Hyvinvoinnin edistäminen ja yhteistyö sosiaalipolitiikan uusissa rakenteissa. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 156–169.
- Kielitoimiston sanakirja. Kotimaisten kielten keskus. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/>
- Kivipelto, Minna (2021). Rakenteellisen sosiaalityön katsaus. Työpaperi 16/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-685-5>
- Kokkonen Lotta (2018) Pakolaisten sosiaalinen tuki viranomaiskohtauksissa. Teoksessa Johanna Hiitola & Merja Anis & Kati Turtiainen (toim.) Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi. Kohtauksissa kehittyviä käytäntöjä. Tampere: Vastapaino, 98–123.
- Kokoomus (2023) Kokoomuksen eduskuntavaaliohjelma 2023. <https://www.kokoomus.fi/kokoomuksen-eduskuntavaaliohjelma-2023/> Viitattu 8.5.2023.
- Kotiranta, Tuija & Virkki, Tuija (2011) Toimijuus ja sosiaalisen toiminnan teoria. Teoksessa Tuija Kotiranta, Petteri Niemi & Raili Haaki (toim.). Sosiaalisen toiminnan perusta. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 113–132.
- Kotoutuminen.fi. Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskus. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://kotoutuminen.fi/etusivu>
- Kotoutumisen sanasto (2021) Kotoutumisen sanasto: 1. laitos. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021: 54. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. PDF: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163545>
- Kuntaliitto (2023) TE-palvelut 2024 -uudistus. <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/tyollisyys/te-palvelut-2024-uudistus> Viitattu 29.4.2023.
- Kuusela, Pekka (2011) Sosiaalitieteet, sosiaalisuus ja sosiaalisen toiminnan teoria. Teoksessa Tuija Kotiranta, Petteri Niemi & Raili Haaki (toim.). Sosiaalisen toiminnan perusta. Gaudeamus Helsinki University Press: 51–71.

- Kääriäinen, Aino (2022) Dokumentointi osana asiakasturvallisuutta. *Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti*, 30 (4), 392–406. PDF:
<https://doi.org/10.30668/janus.114678>
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) Finlex <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>
- Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) Kotoutumislaki (1.9.2011). Finlex
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>
- Laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) Kotoutumislaki (1.1.2025). Finlex
<https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2023/20230681>
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) Kotouttamislaki (1.5.1999). Tämä laki on kumottu lailla 1386/2010. Finlex
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1999/19990493>
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) Finlex
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>
- Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) Finlex
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150817>
- Lakiuudistus (2025) Hallituksen esitys HE 208/2022 vp laiksi kotoutumisen edistämiseksi. Liitteet. Laki kotoutumisen edistämisestä. Hyväksytty 14.4.2023. Presidentin esittelyn epävirallinen teksti:
<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8081e804>
- Lähteinen, Martti & Hämeen-Anttila, Lotta (2017) Sosiaalihuollon lainsäädäntö. Teoksessa Aulikki Kananoja & Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.). *Sosiaalityön käsikirja*. Helsinki: Tietosanoma; 48–93.
- Maahanmuuttovirasto (2023a) Vanhat tilastot. Otsikkorivi: Kaikki turvapaikanhakijat kansalaisuuksittain. <https://migri.fi/vanhat-tilastot> Viitattu 28.4.2023.
- Maahanmuuttovirasto (2023b) Tulevaisuusarviot. Arvio tulevaisuuden hakemusmääristä. Päivitetty 19.4.2023. <https://migri.fi/tulevaisuusarviot> Viitattu 28.4.2023.
- Maahanmuuttovirasto (2023c) Tilapäinen suojele Ukrainasta paenneille.
<https://migri.fi/tilapainen-suojelu> Viitattu 3.5.2023.
- Perussuomalaiset (2023) Ohjelmat. <https://www.perussuomalaiset.fi/tietoameista/puolueohjelma/> Viitattu 8.5.2023.
- Pohjola, Anneli (2019) Sosiaalityö yhteiskunnassa ja yhteiskunta sosiaalityössä. Teoksessa Anneli Pohjola, Tarja Kemppainen, Asta Niskala & Nina Petronius (toim.) *Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö*. Tampere: Vastapaino, 323–341.

- Rasinkangas, Jarkko (2013) Maahanmuuttajien asuminen ja alueellinen sijoittuminen. Teoksessa Tuomas Martikainen & Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toim.) Muuttajat: kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus; 123–140.
- Rautavuoma, Veera & Turtiainen, Kati (2018) Toimijuutta tukeva tulkkaus perhepalveluissa. Teoksessa Johanna Hiitola & Merja Anis & Kati Turtiainen (toim.) Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi. Kohtaamisissa kehittyviä käytäntöjä. Tampere: Vastapaino, 146–168.
- Roivainen, Irene & Kostiainen, Tuula & Metteri, Anna (2019) Yhteisösofiaalityötä muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Anneli Pohjola, Tarja Kemppainen, Asta Niskala & Nina Petronius (toim.) Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Vastapaino, 277–301.
- Saari, Juho (2023) Hyvinvointivaltion mahdollisuudet murroksessa. Yhteiskuntapolitiikka 88 (2023):1. 88–93.
- Saikkonen, Paula & Hannikainen, Katri & Kauppinen, Timo & Rasinkangas, Jarkko & Vaalavuo, Maria (2018) Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Raportti 2/2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: THL.
- Saukkonen, Pasi (2013a) Erilaisuuksien Suomi. Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot. Helsinki: Gaudeamus.
- Saukkonen, Pasi (2013b) Maahanmuutto ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa Tuomas Martikainen & Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toim.) Muuttajat: kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 81–97.
- Saukkonen, Pasi (2020) Suomi omaksi kodiksi. Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet. Gaudeamus.
- SDP (2023) SDP:n eduskuntavaaliohjelma 2023. <https://www.sdp.fi/eduskuntavaalit-2023/vaaliohjelma/> Viitattu 8.5.2023.
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) Finlex <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>
- Sotkasiira, Tiina (2018) Kotoutumista vai hyvinvointia? Metafora-analyysi syrjäseutujen kotopalveluista. Teoksessa Johanna Hiitola & Merja Anis & Kati Turtiainen (toim.) Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi. Kohtaamisissa kehittyviä käytäntöjä. Tampere: Vastapaino, 30–52.
- STM (2023a) Sosiaali- ja terveysministeriö. Hyvinvointialueet. <https://stm.fi/hyvinvointialueet> Viitattu 9.5.2023.

- STM (2023b) Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntoutus. <https://stm.fi/sotepalvelut/kuntoutus>
[Viitattu 9.5.2023.](#)
- Suomen perustuslaki (731/1999) Finlex <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Suominen, Riitta (2019) Virkatekstin käytettävyys. Pöytäkirjasta verkkotekstiksi ja sosiaalisen median päivitykseksi. Väitöskirja. Tampereen yliopiston väitöskirjat 97. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1174-2>
- Talvinen, Päivi (2015) Monikulttuurista kotouttamistoimintaa Turkuun saapuneille kotiaideille. Teoksessa Jaana Kouri (toim.) Askel kulttuurien tutkimukseen. Scripta Aboensia 3. Turku: Turun yliopisto, 253–261.
- TEM (2023) Työ- ja elinkeinoministeriö. Maahanmuuttajien kotoutuminen. Osaajien maahanmuuton kehittäminen. <https://tem.fi/osaajien-maahanmuuton-kehittaminen>
Viitattu 20.5.2023.
- Therborn, Göran (2014) Eriarvoisuus tappaa. 2014. Tampere: Vastapaino.
- THL (2023) Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Hyvinvoinnin ja terveyden osaamisen johtaminen. Kokemusosaaminen. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/heikoimmassa-asemassa-olevien-osallisuus/osallisuuden-edistamisen-mallit/osallisuutta-edistava-hallintomalli-tukee-osallisuustyon-johtamista/kokemusosaaminen> Viitattu 15.5.2023.
- Tilastokeskus (2023a) Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat. Maahanmuuttajataustaisten määrät ja osuudet alueittain, 1990–2021.
https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Maahanmuuttajat_ ja_kotoutuminen/Maahanmuuttajat_ ja_kotoutuminen_Maahanmuuttajat_ ja_kotoutuminen/maakoto_pxt_11vu.px/
Viitattu 13.4.2023.
- Tilastokeskus (2023b) Maahanmuuttajat väestössä.
<https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa.html> Viitattu 4.5.2023.
- Tilastokeskus (2023c) Maahanmuuttajat ja kotoutuminen. Käsitteet ja määritelmät.
<https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/kasitteet-ja-maaritelmat.html> Viitattu 28.4.2023.
- Timperi, Tiina (2022) Sote-integraation edellyttämä monialainen yhteistyöosaaminen. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5399-4>

- TrVM 6/2018 vp. (2018) Kotouttamisen toimivuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö. PDF:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/TrVM_6+2018.pdf Viitattu 14.4.2023.
- Tuomela, Raimo & Mäkelä, Pekka (2011) Sosiaalinen toiminta. Teoksessa Tuija Kotiranta, Petteri Niemi & Raili Haaki (toim.). Sosiaalisen toiminnan perusta. Gaudeamus Helsinki University Press: 87–112.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. E-kirja. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Turtiainen, Kati (2012) Possibilities of trust and recognition between refugees and authorities: resettlement as a part of durable solutions of forced migration. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Turtiainen, Kati & Kokkonen, Tuomo & Viitasalo, Katri (2018) Aktiivisen kansalaisuuden mahdollisuudet kotouttamistyön ulkoisten ehtojen ja maahanmuuttajien tarpeiden ristipaineissa. Janus vol. 26 (4) 2018, 343–360
- Ulkomaalaislaki (301/2004) Finlex <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>
- UNHCR (2023) YK:n pakolaisjärjestö. Operational Data Portal. Ukraine Refugee Situation. Päivitetty 25.4.2023. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> Viitattu 28.4.2023.
- Wahlbeck, Kristian & Hannukkala, Marjo & Parkkonen, Johannes & Valkonen, Jukka & Solantaus, Tytti (2017) Mielenterveyden edistäminen kansanterveystyön ytimessä. Duodecim 2017; 133: 985–992.
- Valtioneuvosto (2021) Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Valtioneuvosto (2023) Päätökset. Presidentin esittely.
<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/tasavallan-presidentin-esittely> Viitattu 19.4.2023.
- Valtonen, Kathleen (2015) Social Work and Integration in Immigrant Communities. Framing the Field. Farnham ja Burlington: Ashgate.
- Vuori, Jaana (2015) Kotouttaminen arjen kansalaisuuden rakentamisena. Yhteiskuntapolitiikka 80:4, 395–404.
- Välimäki Matti (2019) Kylmän sodan ajasta eurooppalaiseen päätöksentekoon: kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015. Teoksessa Eveliina Lyytinen (toim.) Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 39–55.

- Waldijk, Berteke (2011) Social Work Between Oppression and Emancipation. Histories of Discomfort and Inspiration in Europe. In: Social Work and Society, Vol 9, No 2. <https://d-nb.info/1016530064/34> Viitattu 27.4.2023.
- Yle Uutiset (2022) Tässä talousvirkamiesten madonluvut seuraaville hallituksille: Edessä 9 miljardin euron kulukuuri, tarvitaan sekä säästöjä että veron kiristyksiä. Terhi Toivonen & Ari Hakahuhta YLE Uutiset 8.12.2022. YLE.fi. <https://yle.fi/a/74-20007731> Viitattu 17.4.2023.
- Yle Uutiset (2023a) Evan analyysi: Suomella on edessä 13 miljardin sopeutukset ja talouspolitiikassa neljä vaihtoehtoa. Varpu Kiviranta. YLE Uutiset 13.2.2023. YLE.fi: <https://yle.fi/a/74-20017538> Viitattu 17.4.2023.
- Yle Uutiset (2023b) Katso lista: Ministeriö esitteli yli 40 kohdetta, joista on mahdollista leikata. Heidi Sullström. YLE Uutiset 6.3.2023. YLE.fi: <https://yle.fi/a/74-20021023> Viitattu 17.4.2023.
- Yle Uutiset (2023c) Viisi puoluejohtajaa allekirjoittaa Ylen vaalikoneen väitteen, että Suomessa on liian helppoa elää yhteiskunnan tukien varassa. Kristiina Tolkki. YLE Uutiset 11.3.2023. YLE.fi: <https://yle.fi/a/74-20021718> Viitattu 17.4.2023.
- Yle Uutiset (2023d) Onko Suomessa liian helppoa elää tukien varassa? Näin tutkijat vastaavat. Matti Koivisto. YLE Uutiset 12.3.2023. YLE.fi: <https://yle.fi/a/74-20021989> Viitattu 17.4.2023.
- Yle Uutiset (2023e) Vaalikampanjoiden velkapuhe on ”hysteristä” ja ”harhaanjohtavaa”, sanovat talousprofessorit. Juha-Matti Mäntylä. YLE Uutiset. 26.3.2023. YLE.fi: <https://yle.fi/a/74-20024184> Viitattu 17.4.2023.
- Yliruka, Laura & Vartio, Riitta & Pasanen, Kaija & Petrelius, Päivi (2018) Monimutkaiset ja erityistä osaamista edellyttävät asiakastilanteet sosiaalityössä. Valtakunnallisen kyselyn tuloksia. Työpaperi 16/2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL.

Liitteet

Liite 1. Lakiuudistus 2025: Kotoutumista edistävät palvelut ja toimenpiteet

Kotoutumista edistävät toimenpiteet 2025	Kunta	Hyvinvointialue	Huomioitavaa	Muuta
Yleinen ohjaus ja neuvonta (10 §)	tarvittaessa ohjattava palvelutarpeen arviointeihin tai kotoutumista edistäviin palveluihin		saatavilla kaikille riippumatta maahanmuuton syystä tai kestosta	
Perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta (11 §)			kukin viranomaisen vastuussa omalta osaltaan	
1) Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (14 §)	arvioinnin perusteella ohjattava tarvittaessa muiden viranomaisten tai palveluntuottajien kotoutumispalveluihin		jos kunnassa tunnustetaan monialaisten kotoutumispalveluiden tarve, kunta ja hyvinvointialue laativat yhdessä	
2) Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (15§)	yhdessä hyvinvointialueen kanssa	yhdessä kunnan kanssa	arvioinnin perusteella ohjattava muuttaja tarvittaessa muiden viranomaisten tai palveluntuottajien kotoutumispalveluihin	
3) Kotoutumissuunnitelma (16 §)	kunta laatii yhdessä muuttajan kanssa		jos edellisissä arvioinneissa katsotaan tarpeelliseksi	2 (+ 2) vuotta (23 §); asiakkaalla velvollisuus noudattaa (24 §)
4) Monialainen kotoutumissuunnitelma (17 §)	perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja laativat keskenään	yhdessä kunnan kanssa	jos muuttajalla arvioitu tarve monialaiselle yhteistyölle tai palveluiden yhteensovittamiselle	2 (+ 2) vuotta (23 §); asiakkaalla velvollisuus noudattaa (24 §)
Perheen kotoutumissuunnitelma (21 §)	kunta laatii ja ohjaa palveluihin		tarvittaessa monialaisesti	
Monikielinen yhteiskuntaorientaatio (25 §)	kunta järjestää		toteuttajana kunta tai palveluntuottaja	
Kotoutumiskoulutus: työvoimakoulutus tai omaehtoinen koulutus (26 §)	kunta huolehtii koulutuksen saatavuudesta			suomen tai ruotsin kielen päättöttestaus
Ilman huoltajaa maassa olevan lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus (33–39 §)		perheryhmäkoti tai perhehoito tai muu tarkoituksenmukainen palvelu (33 §); alaikäisen edustaja (35–39 §)	hyvinvointialue ja kunta yhteensovittavat järjestämänsä palvelut (34 §)	

Liite 2. Lakiuudistus 2025: Lain tavoitteet ja kunnan kotoutumisohjelman sisältö

1 § Tämän lain tarkoituksena on edistää:

- maahanmuuttajan kotoutumista
- maahanmuuttajan työllisyyttä tai yrittäjyyttä
- maahanmuuttajan osaamista ja työelämävalmiuksia
- maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista
- maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä
- hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta
- tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta
- monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä
- kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista valtakunnallisen, alueellisen sekä paikallisen muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa

13 § Kunnan kotoutumisohjelman sisältö

Kunnan on järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä:

- osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi
- monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi
- kotoutumissuunnitelman laadinta
- monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta
- monikielinen yhteiskuntaorientaatio
- muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä;
- ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa
- kielitaidon päättöttestaus

Kotoutumisohjelma voi lisäksi sisältää muita kunnan järjestämisvastuulla olevia kotoutuja-asiakkaiden työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita sekä järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan tai kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista ja siihen osallistumista.

Kunnan on laadittava kotoutumisohjelmasta asiakirja, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa.

Liite 3. Tutkimusaineistona käytetyt valiokuntien asiantuntijalausunnot

Lausunnon päivämäärä on kirjauspäivä eduskunnan palvelimelle.

- Lausunto 1: HE 208/2022 vp TyV 17.01.2023 projektityöntekijä Emina Arnautovic, Folkhälsan käännös Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-2974.pdf>
- Lausunto 2: HE 208/2022 vp TyV 17.01.2023 maahanmuuttoasioiden päällikkö Teemu Haapalehto, Espoon kaupunki Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-2758.pdf>
- Lausunto 3: HE 208/2022 vp HaV 07.02.2023 Helsingin kaupunki Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-8903.pdf>
- Lausunto 4: [HE 208/2022 vp HaV 07.02.2023 Oulun kaupunki Asiantuntijalausunto.](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-8875.pdf)
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-8875.pdf>
- Lausunto 5: HE 208/2022 vp HaV 07.02.2023 kotouttavien sosiaalipalvelujen päällikkö Minna Tuovinen, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-8941.pdf>
- Lausunto 6: HE 208/2022 vp HaV 07.02.2023 Tampereen kaupunki Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-8814.pdf>
- Lausunto 7: HE 208/2022 vp HaV 07.02.2023 palvelujohtaja Mika Helva, Turun kaupunki Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-8911.pdf>
- Lausunto 8: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 toiminnanjohtaja Abdirahim Hussein, Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry Asiantuntijalausunto.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9356.pdf>

Lausunto 9: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 Kuntoutussäätiö Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9335.pdf>

Lausunto 10: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 monikielinen ohjaaja Mukhtar Abib, Helsingin kaupunki Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9384.pdf>

Lausunto 11: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 toiminnanjohtaja Bahar Mozaffari, Sorayata-tasa-arvo ry Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9445.pdf>

Lausunto 12: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 asiakkuuspäällikkö, kotoutujien ja vieraskielisten palvelut Suvi Lindén, Vantaan kaupunki Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9312.pdf>

Lausunto 13: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 kotoutumistuen koordinaattori Maria Pikkarainen, Suomen Punainen Risti Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9555.pdf>

Lausunto 14: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 kotouttamisen asiantuntijakonsultti Aziza Hossaini Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9381.pdf>

Lausunto 15: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 Monika-Naiset liitto ry Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9380.pdf>

Lausunto 16: Moniheli ry:n Katto-toiminta, päällikkö Veera Vilkama, Sininauhasäätiö sr, maahanmuuttajatyön päällikkö Anna-Leena Myllylä. Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9358.pdf>

LAUSUNTO ON VÄÄRÄN OTSAKKEEN ALLA: HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 toiminnanjohtaja Abdirahim Hussein, Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry Asiantuntijalausunto

Liite 4. Asunnon etsimisen haasteet

Ote Lausunnosta 16: Vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyminen ja asumisen ongelmat

”Jotta asuntoa voi etsiä Suomesta, tarvitsee asunnon hakija suomalaisen henkilötunnuksen, omat tietonsa väestötietojärjestelmään, henkilökortin ja pankkitilin sekä verkkopankkitunnukset. Ilman näitä asuntohakemusten täyttäminen verkossa on vaikeaa, lähes mahdotonta.

Ensimmäinen askel näiden saamisessa on rekisteröityminen väestötietojärjestelmään Digi- ja väestötietovirastossa. Yksi kynnys asunnon hakemisessa on tällä hetkellä Digi- ja väestötietoviraston ruuhkat. Turvapaikanhakijana Suomeen saapuneiden henkilöiden täytyy rekisteröityäkseen asioida virastossa henkilökohtaisesti ja seuraava vapaa palveluaika voi mennä kuukausien päähän. Rekisteröitymiseen tarvitaan myös osoite, jota heillä ei vielä ole.

Rekisteröitymisen jälkeen voi hakea henkilökorttia poliisilta. Myös poliisin palveluissa on jonoa. Tämän jälkeen voi avata pankkitilin ja pyytää verkkopankkitunnuksia, joita tarvitaan sähköiseen tunnistautumiseen asuntohakemuksissa. Kaikessa asioinnissa kysytään myös osoitetta, jota ihmisillä ei virallisesti vielä ole.” (Lausunto 16)

Lähde:

Lausunto 16: Moniheli ry:n Katto-toiminta, päällikkö Veera Vilkama, Sininauhasäitiö sr, maahanmuuttajatyön päällikkö Anna-Leena Myllylä. Asiantuntijalausunto.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9358.pdf>

Eduskunnan palvelimelle lausunto on väärän otsakkeen alla:

HE 208/2022 vp HaV 08.02.2023 toiminnanjohtaja Abdirahim Hussein,

Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry Asiantuntijalausunto