



Turun yliopisto
University of Turku

Aktiivista kotoutumista

- Kotoutumisen kehykset poliittisessa keskustelussa vaalikaudella 2015—2018

Mirva-Leea Iivarinen

Pro-gradu tutkielma

Sosiologia

Sosiaalitieteiden laitos

Turun Yliopisto

Ohjaaja Mikko Niemelä

Joulukuu 2019

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

Turun Yliopisto. Sosiaalitieteiden laitos/Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Mirva-Leea Iivarinen: Kotoutumisen kehukset poliittisessa keskustelussa vaalikaudella 2015-2018.

Pro Gradu -tutkielma. Sivumäärä 80

Sosiologia

Joulukuu 2019

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelen kotoutumiskeskustelun kehkyksiä ja niissä ilmeneviä puolueiden välisiä eroja vuosina 2015—2018. Tutkimuksen aineisto koostuu kotoutumista koskevista politiikka-asiakirjoista. Tutkimuksen metodologia perustuu kehysanalyysiin, jossa kehysten sisältöjä tarkastellaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmällä.

Tutkielman aikajänne sijoittuu vuosiin, jolloin turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa kasvoi ennennäkemättömän paljon. Lisäksi poliittisessa ja julkisessa keskustelussa vallitsi jännitteitä ja polarisoituneita näkemyksiä maahanmuutosta. Tutkielman taustoitus jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäiseksi käsittelem kotoutumista akkulturaatioteorian lähtökohdista käsin sekä kotouttamisen järjestämistä Suomessa. Toisessa osassa esittelen maahanmuuttajien työllistymistä koskevaa aikaisempaa tutkimusta ja perehdyn työmarkkinoiden segmentaatioteorioihin. Vedän kotoutumisen ja työllistymisen teemat yhteen eritellen keskeisiä kotouttamistoimenpiteitä sekä niihin liittyviä haasteita. Kolmannessa osassa käsittelem kehystämisen ja poliittisen agendan asettamisen teoreettisesta taustaa ja esittelen aikaisempaa maahanmuuttoon liittyvää poliittista keskustelua tarkastelevaa tutkimusta.

Hahmotin kotoutumiskeskustelusta neljä kehystä; aktivointi-, universalismi-, assimilaatio- ja integraatiokehukset. Kehyksissä keskustelua ohjasivat taloudelliset ja kulttuuriset argumentit. Keskeisiä aineistoa läpileikkaavia teemoja olivat työllistyminen ja naisten asema. Keskustelu oli jakautunutta hallitus- ja oppositiopuolueiden välillä. Hallituspuolueiden esityksissä painottuivat aktivoivat työmarkkinaosallisuuteen tähtäävät toimenpiteet. Aktivointia vastustettiin opposition toimesta universalismikehyksessä, jossa puolestaan vedottiin maahanmuuttajien ihmisoikeuksiin ja egalitaariseen tasa-arvokäsitykseen. Kulttuuriset kysymykset jakoivat puolueet assimilaatio- ja integraatiokehysiin. Perussuomalaiset ajoivat avoimesti assimiloivaa politiikkaa, muut puolueet eivät joko ottaneet kantaa asiaan tai puolustivat integroivaa kotoutumispolitiikkaa. Vaalikauden lopussa suuret puolueet saavuttivat yksimielisyyden ja aktivoinnin merkitys kotoutumispolitiikassa kasvoi.

Tutkimukseni tuotti uutta tietoa poliittisen kotoutumiskeskustelun linjoista ja puolueiden välisistä eroista. Koska vaalikaudella kotoutumislain muutos raukesi, on kotoutuminen edelleen poliittisella agendalla. Näin ollen tutkimukseni tuottaa myös ajallista jatkumoa keskustelun yhä jatkuessa ja muutosten siirtyessä seuraaville hallituksille.

Asiasanat: Maahanmuuttajat, Kotoutuminen, Työllistyminen, Kehysanalyysi

1. Johdanto.....	1
2. Maahanmuuttajat, kotoutuminen ja työmarkkinat.....	4
2.1 Kotoutuminen.....	4
2.1.1 Akkulturaatio.....	4
2.1.2 Kotouttaminen.....	5
2.2. Maahanmuuttajien työmarkkinat.....	8
2.2.1 Maahanmuuttajien työmarkkinoiden segregatio.....	8
2.2.2 Työllistyminen ja työmarkkina-asema Suomessa.....	14
2.3. Työllistymisen vaikeudet, kotouttamisen toimenpiteet.....	17
3. Maahanmuuttajien kotoutuminen poliittisella agendalla.....	22
3.1. Poliittisen agendan asettuminen ja kehystäminen.....	22
3.2. Maahanmuuttajat politiikassa ja julkisessa keskustelussa.....	25
3.2.1. Maahanmuuttajien heikko työllisyys nostaa kotoutumisen poliittiselle agendalle.....	25
3.2.2. Kotoutumispolitiikan uudistaminen ja poliittisten jännitteiden purkautuminen.....	27
3.2.3 Maahanmuuttajiin liittyvän poliittisen keskustelun polarisoituminen mediassa ja politiikassa.....	29
4. Tutkimusasetelma.....	34
4.1. Tutkimuksen tarkoitus.....	34
4.2. Aineisto ja menetelmä.....	36
4.2.1 Aineiston kuvaus.....	36
4.2.2. Kehykset ja sisällönanalyysi.....	38
5. Tulokset.....	41
5.1 Kotoutumiskeskustelun kehykset.....	41
5.1.1. Aktivointikehys.....	43
5.1.2 Universalismikehys.....	47
5.1.3. Assimilaatiokehys.....	52
5.1.4. Integraatiokehys.....	56
5.2. Puolueet ja kehykset.....	59
5.2.1 Kotouttamista vai kotiuttamista - kamppailu resursseista.....	59
5.2.2 Suuret puolueet saavuttavat yksimielisyyden.....	63
6. Johtopäätökset.....	66
Lähteet.....	75

1. Johdanto

Maahanmuutolla on Suomessa suhteellisen lyhyt historia, mutta ensimmäisten maahanmuuttajien saavuttua Suomeen 1980-luvulla on maahanmuuton tahti kiihtynyt ja määrä kasvanut enemmän kuin muissa länsimaissa viimeisten vuosikymmenten aikana. Määrä pysyi vähäisenä aina viime vuosiin asti, kunnes vuonna 2015 turvapaikkakriisi Euroopassa ulottui myös Suomeen. Vuosina 2015—2018 Suomeen saapui turvapaikanhakijoita Lähi-idästä noin 44 000 (OECD 2018, 20). Kuten maahanmuuton, myös tietoisien maahanmuuttopolitiikan historia Suomessa on lyhyt (Saukkonen 2013, 38).

Tässä tutkielmassa tarkastelen maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvää poliittista keskustelua Suomessa räjähdysmäisesti lisääntyneen maahanmuuton aikakaudella vuosina 2015—2018. Tänä ajanjaksona myös maahanmuuttoon ja siihen suhtautumiseen liittyvää keskustelua on käyty runsaasti eri medioissa, politiikassa sekä julkisessa keskustelussa. Aihe on ajankohtainen, sillä mittavia myös kotouttamista koskevia lakimuutoksia valmisteltiin maakuntaudistuksen ja sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen yhteydessä. Näiden oli määrä toteutua pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella. Uudistukset eivät kuitenkaan toteutuneet, ja kotouttamisen muutos on tällä hetkellä uuden hallituksen agendalla. Uudistusten tullessa voimaan, on tärkeää tarkastella poliittisen prosessin muotoutumista, joka ulottuu jo edelliseen hallituskauteen.

Tarkastelen kotoutumispolitiikkaa kehystämisen avulla. Kehyttäminen pohjautuu Erving Goffmannin vuorovaikutustilanteiden tutkimukseen, jossa kehystämisen avulla on tarkoitus aina kulloisessa tilanteessa ymmärtää, mitä siinä tapahtuu. Kehyttäminen on ihmiselle luontaista ja sen tavat määräytyvät kulttuurisesti. Kehystämisen avulla voidaan hahmottaa yksilön lisäksi myös laajemmin yhteisöiden tapoja tulkita ilmiöitä (Goffmann 1986). Kehyttämistä on käytetty media- ja politiikkatutkimuksessa, mutta kehystämisen on yksittäistä tutkimusmenetelmää laajempi tapa hahmottaa ilmiöitä. Poliitikassa kehystämisen liittyy prosessiin, joka määrittää paitsi ongelmaksi koetun asian ja sen ratkaisuksi esitetyn idean, myös sen mikä politiikassa ylipäänsä ottaen on mahdollista (Kangas ym. 2011, 144–146).

Koska maahanmuuttoa Suomeen suuntautui verraten myöhään, maahanmuuttoa koskevia lakeja on säädetty Suomessa vasta 1990-luvulta lähtien. Niistä keskeisiä ovat EU:n ja Suomen maahanmuuttolinjaukset, Suomen ulkomaalaislaki, laki kotoutumisen edistämisestä sekä yhdenvertaisuuslaki. Tässä tutkimuksessa tarkastelen kotoutumisen edistämisen lakia, sekä myös lakimuutoksen ohella muuta poliittisella agendalla käytyä kotoutumiseen liittyvää keskustelua. Aineistona tutkielmassa käytän erilaisia politiikka-asiakirjoja, kuten täysistuntokeskusteluja, kirjallisia kysymyksiä ja eduskunnan kirjelmiä. Tutkielmani aineistossa kotoutumislain muutoksen ja kotouttamisen toimivuuden yhteydessä käsitellään ja sivutaan myös muita maahanmuuttopoliittisia aiheita, kuten perheenyhdistämistä ja turvapaikkapolitiikkaa.

Kotoutuminen ja työllistyminen kulkevat maahanmuuttoa koskevassa politiikassa käsi kädessä. Tässä tutkimuksessa kiinnitän katseeni kotoutumiseen erityisesti työmarkkinoiden näkökulmasta ja tutkin työllistymistä ja työn merkitystä kotoutumisessa, sekä sitä, millä tavalla ne kietoutuvat yhteen poliittisessa keskustelussa. Kotoutumista ja maahanmuuttoa koskevaa keskustelua ohjaavat Suomessa taloudelliset argumentit (Keskinen 2016, 356). Maahanmuuttotutkijat ovatkin esittäneet, että kotoutumisen todellinen mittari Suomessa on työllistyminen (esim. Forsander 2013). Työn katsotaan usein olevan paras keino kotoutumiseen, sillä työssäkäynti kasvattaa myös muita paikallisia taitoja, osallisuutta sekä muuttomaassa tarvittavia pääomia – erityisesti kielitaitoa, mutta myös kulttuurista ymmärrystä ja sosiaalisia verkostoja paikallisen väestön kanssa. Toisaalta vaikka näitä taitoja ja pääomia kerrytetään työelämässä, vaaditaan niitä työllistymiseen. Suomalainen kotoutumispolitiikka risteää muun muassa työvoimapolitiikan kanssa, ja kotoutumisen toimenpiteet ovatkin pitkälti työmarkkinoilla tarvittavien pääomien kerryttämiseen ja vahvistamiseen tähtäviä.

Tutkielman taustoitus jakautuu kahteen osioon. Ensimmäisessä taustoitusluvussa käyn läpi kotoutumisen teoreettista taustaa lyhyesti akkulturaatioteorian ja kotoutumisen määritelmien kautta. Tämän jälkeen käsittelen kotouttamista, eli maahanmuuttoon liittyvää viranomaistyötä, sen järjestämistä ja järjestämisestä vastaavia tahoja suomalaisessa yhteiskunnassa kunnissa sekä työvoimapolitelyissa sekä kotouttamisen suunnittelua ja toteuttamista.

Seuraavana teemana luvussa on maahanmuuttajien työllistyminen, joka on myös kiinnostanut tutkijoita kansainvälisesti sekä Suomessa. Maahanmuuttajataustaisen työvoiman sijoittumista

työmarkkinoille tutkitaan sosiologiassa tyypillisesti segmentoituneiden työmarkkinoiden näkökulmasta. Maahanmuuttajat työskentelevät usein kantaväestöön nähden matalamman palkka- sekä suoritustason tehtävissä (Sutela 2015, 84). Maahanmuuttajat työllistyäkseen Suomessa joutuvat nojaamaan omiin verkostoihinsa, ja tämän katsotaan aiheuttavan työmarkkinoiden etnistä lohkoutumista (OECD 2018, 35). Viimeiseksi vedän yhteen työllistymisen haasteita, joihin kotoutumispolitiikassa on pyritty kehittämään ratkaisuja ja kotouttamisen toimenpiteitä.

Kolmannessa luvussa käsittelen politiikan agendan asettamista ja kehystämisen teoreettista taustaa, sekä maahanmuutto- ja kotoutumiskysymyksen nousua poliittiselle agendalle. Lopuksi teen katsauksen poliittista maahanmuuttokeskustelua koskevaan aikaisempaan tutkimukseen Suomessa. Maahanmuuttokeskustelua koskevaa tutkimusta on tehty paljon media-aineistoilla ja toisaalta taas mielipidemittauksia suomalaisten suhtautumisesta maahanmuuttoon on aikaisemmin tutkittu runsaasti. Maahanmuuttoon liittyvää keskustelua politiikassa on tutkittu viime aikoina erityisesti turvapaikkapolitiikkaan liittyen.

Luvussa 4 esittelen tutkimusasetelman, tutkimuskysymykset ja kehystämisen ja sisällönanalyysin menetelmän, ja niiden soveltamisen tässä tutkielmassa. Analyysin tulokset esittelen luvussa 5 ja viimeiseksi luvussa 6 johtopäätökset, ja pohdinnan tutkimukseni rajoitteista sekä mahdollisista jatkotutkimusaiheista.

2. Maahanmuuttajat, kotoutuminen ja työmarkkinat

2.1. Kotoutuminen

2.1.1. Akkulturaatio

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) määrittelee kotoutumisen olevan ”moniulotteinen arkielämässä tapahtuva prosessi, jonka tavoitteena on maahanmuuttajan kokemus siitä, että hän on yhteiskunnan täysivaltainen jäsen, jolla on uudessa kotimaassa tarvittavia tietoja ja taitoja.” Alitolppa-Niitamo ja Säävälä (2013) esittävät kotoutumisen tapahtumaketjuna, jossa keskeistä on myös se, että maahanmuuttaja luo uusia sosiaalisia verkostoja, joiden avulla osallisuus yhteiskunnassa kasvaa. Näin ollen kotoutumisen edellytyksenä on myös se, että valtaväestön asenteet ja toiminta mahdollistavat maahanmuuttajan sopeutumisen yhteiskuntaan. Sopeutumisen ja kotoutumisen tulee olla kaksisuuntainen prosessi, vaikka perinteisesti sitä on pidetty maahan muuttavien henkilöiden tehtävänä. Etnisesti tasa-arvoisen yhteiskunnan kehittäminen on mahdollista silloin, kun yhteiskunta ja sen eri organisaatiot kehittävät toimintatapoja siten, että ne vastaavat maahanmuuttajien tarpeisiin. (Alitolppa-Niitamo ja Säävälä 2013, 6–7.) Kotoutuminen kaksisuuntaisena prosessina sisältää myös ajallisen ulottuvuuden, sillä kotoutuessaan yhteiskuntaan maahanmuuttajat samalla muuttavat sitä (Lyytinen 2019, 324; Strang & Ager 2010).

Kaksisuuntaista kotoutumisprosessia kuvataan tutkimuksessa usein akkulturaatiomalleilla. Akkulturaatiolla viitataan kulttuuriin sulautumisena, oppimisena sekä sopeutumisena yhteiskuntaan koulutuksen, ammatillisen sekä yksityisen elämän piirissä. Akkulturaatioprosessi koskettaa sekä yksilöä että ryhmää ja se sijoittuu kulttuuriseen kontekstiin, kuten maahanmuuttotilanteseen. (Korhonen 2013, 36.)

John Berryn (1990) akkulturaatiomallissa se esitetään jatkumona kulttuurisen sopeutumisen sekä integraation kehittymisen välillä. Akkulturaatio prosessina viittaa kulttuurisissa kohtaamisissa integroituvan osapuolen ja myös vastaanottavassa osapuolella tapahtuviin muutoksiin (Liebkind 2000, 13). Ryhmän tasolla muutokset näkyvät sosiaalisen ryhmän rakenteessa, taloudellisissa seikoissa tai poliittisessa järjestäytymisessä. Yksilön tasolla muutokset puolestaan tapahtuvat identiteetin, arvojen, asenteiden ja käytöksen tasolla. (Sam 2006, 14.) Tilana akkulturaatiota mitataan sen asteena tai määränä tiettyä ajankohtana,

esimerkiksi maahanmuuttajan asenteen, käyttäytymisen ja tunteiden mittauksessa. (Liebkind 200, 13–14.)

John Berry on esittänyt kuuluisan akkulturaatioprosessin nelikentän, joka pohjautuu ajatukseen integraation psykologisista vaikutuksista ja prosessin edellyttämistä muutoksista. Nelikentän avulla voidaan tarkastella joko yksittäisen maahanmuuttajan tai kokonaisen yhteisön tai yhteiskunnan asenteita. Nelikenttä perustuu kahteen eri kysymykseen, joista ensimmäinen koskee oman kulttuurin ja etnisen identiteetin ylläpitämistä. Toinen puolestaan liittyy yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja kontakteihin valtaväestön kanssa.

Kysymysten vastauksista johdetaan neljä eri akkulturaatiomallia ja -asennetta. Jos oma kulttuuri halutaan säilyttää sekä osallistua yhteiskuntaan, asenteeksi muodostuu *integraatio*. *Assimilaatioon*, sulautumiseen, viitataan silloin, kun taas omasta kulttuurista ja etnisestä identiteetistä luovutaan, mutta halutaan luoda kontakteja valtaväestöön. Kun maahanmuuttaja haluaa pitää kiinni omasta kulttuuristaan ja etnisestä identiteetistään, mutta ei osallistua yhteiskuntaelämään, asenteeksi muodostuu *separaatio*. Marginalisaatio eli syrjäytyminen tapahtuu silloin, kun sekä oma etninen identiteetti että yhteiskunnallinen osallisuus murentuvat. (Berry 1986.)

Kulttuurien väliset kohtaamiset ja akkulturaatioprosessi tapahtuvat monikulttuurisessa kontekstissa, sillä yhteiskunnissa on useampia kulttuurisia, kielellisiä ja uskonnollisia yhteisöitä, kuten alkuperäiskansat, maahanmuuttajat ja etnokulttuuriset yhteisöt (Berry 2006, 27). Eri kulttuuristen ryhmien arvotukset, maahanmuuton kohdemaan vallitseva poliittinen, taloudellinen sekä psykologinen ilmapiiri vaikuttavat sosiaalisten suhteiden muodostumiseen ja akkulturaation prosessiin (Korhonen 2013, 38). Liebkind (2000) esittää, että akkulturaatioasenne on yhteydessä akkulturaation asteeseen; esimerkiksi muuttaessaan maahanmuuttajan asenne voi olla sulautumista, assimilaatiota, ja ajan kanssa muuttua integraatioksi.

2.1.2. Kotouttaminen Suomessa

Kotouttamisella viitataan viranomaistoimenpiteisiin, jotka edistävät kotoutumista mm. hyvinvoinnin, terveyden, työllisyyden ja toimeentulon näkökulmasta (THL 2019).

Kotouttamisesta ja sen kehittämisestä vastaavat useat eri organisaatiot ja kotouttamistyö on monialaista. Kotoutumisen politiikkaa linjataan valtakunnallisella tasolla sisäministeriössä, maahanmuuttoministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriö

vastaa muun muassa kotoutumispolitiikan kehittamisestä, arvioinnista ja seurannasta. Alueellisella tasolla puolestaan kotoutumistoiminnan kehityksestä vastaavat ELY-keskukset, jotka laativat paikalliset strategiat, tukevat ja neuvovat kuntia kotoutumistyössä ja kotouttamisohjelmien laadinnassa. (ELY 2019) Kunnan rooli kotouttamisessa on keskeinen ja kunta laatii kotoutumisen edistämisen käytännön toteutumista määrittelevät kotouttamisohjelmat, johon merkitään kotouttamistoimenpiteet, niistä vastaavat henkilöt, kehittämishaasteet ja toimenpiteet vastaamaan haasteisiin. Kotouttamistyötä tehdään kunnan ja työ- ja elinkeinotoimistojen virastoissa, sekä kolmannella sektoreilla järjestöissä, työmarkkinajärjestöissä, seurakunnissa ja poliisilaitoksessa. (Turtiainen 2013, 192–193.) Myös yksityiset yritykset ja oppilaitokset järjestävät kotoutumiskoulutuksia. Kunta huolehtii siitä, että kunnan palvelut ovat sopivia maahanmuuttajille (ELY 2019). Suomessa kotouttamispolitiikka on lähtöisin paikallisilta tasoilta, ja paikallisen toimeenpanon ja valtakunnallisen kotoutumispoliittisen ohjauksen yhteensovittamisongelmat ovat merkittäviä. Kuntien kotouttamisohjelmissa, tavoitteissa ja toimenpiteissä on suuria eroja eri paikkakuntien välillä. Erot heijastelevat erilaisia taloudellisia tilanteita, olosuhteita sekä arvoja ja asenteita. (Saukkonen 2013, 88.)

Kotoutumisen edistämisen lain mukaan maahanmuuttajilla, jotka hakevat työmarkkina- tai toimeentulotukea tai itse haluavat, on oikeus alkukartoitukseen, joka tehdään sosiaali- tai TE-toimistossa. Alkukartoituksen jälkeen muodostetaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, johon kirjataan ylös koulutuksen ja tuen tarve, jota maahanmuuttaja tarvitsee työllistyäkseen ja osallistuakseen suomalaiseen yhteiskuntaan. Suunnitelman mukainen toiminta kestää tyypillisesti kolme vuotta, poikkeustapauksissa viisi vuotta, jonka aikana maahanmuuttaja saa kotoutumistukea siihen asti, että työllistyy tai toimeentulo korvataan muuten. (Alitolppa-Niitamo & Säävälä 2013, 8.) Kunta puolestaan laatii kotoutumissuunnitelman muille kuin työvoimaan kuuluville maahanmuuttajille, kuten kotiäideille, ikääntyneille ja lapsille (Turtiainen 2013, 192–193).

Jo vuonna 2002 kotoutumislakia koskettavat selonteot kuitenkin osoittivat, että maahanmuuttajat eivät pääosin olleet ymmärtäneet kotoutumissuunnitelman päämäärää tai tarkoitusta, eivätkä kokeneet suunnitelman vaikuttavan tilanteeseensa tai jääneen ilman mitään konkreettisia toimenpiteitä. Tuolloin myöskään työvoimakoulutukseen osallistuminen ei johtanut selonteossa haastateltujen maahanmuuttajien työllistymiseen. (Liebkind 2004; VNS 5/2002.) Kotouttamistyö painottuu viranomaistyöhön, ja voi siksi olla vierasta varsinkin

Euroopan ulkopuolelta muuttaneille (Turtiainen 2013, 192). Kotoutumispolitiikkaa tehtiin tuntematta kotoutumistoimenpiteiden vaikutuksia ja hallituksen lakiesityksessä 2010 peräänkuulutettiin vaikuttavuuden lisäämisen tarvetta. (Hämäläinen ja Sarvimäki 2011.) Vaikuttavuutta on sittemmin tutkittu, ja osoitettu, että erityisesti yksilöllisesti räätälöidyillä toimenpiteillä on suotuisa vaikutus työllistymiseen ja integraatioon (Sarvimäki ja Hämäläinen 2016, 503). Toisaalta on myös osoitettu, että kotouttamistoimenpiteet edesauttavat työllistymistä ja toimivat hyvänä lähtökohtana, mutta kaikista eniten työllistymistä edistää työkokemukset suomalaisilta työmarkkinoilta (Aho ja Mäkiäho 2017, 69–70).

Kotoutumisen seurantaan on kehitetty useita eri mittareita, jotka pyrkivät kuvaamaan yhteiskunnan kehitystä laajasti ja tuottamaan tietoa poliittisen päätöksen tueksi. Työ- ja elinkeinoministeriö tuotti laajan kokonaiskatsauksen kotoutumisen tilanteesta vuonna 2013, ja seuraavan on määrä ilmestyä vielä vuoden 2019 aikana. Yhteensä indikaattoreita kotoutumisen seurantaan on 29 kappaletta, ja niiden keskeiset osa-alueet olivat maahanmuuttajien kotoutuminen, osallistuminen työmarkkinoille, yhteiskunnallinen osallistuminen, turvallisuus, syrjimättömyys, kielitaito, koulutus ja osaaminen, sosio-ekonomiset tekijät, terveys, kantaväestön ja maahanmuuttajien väliset asenteet ja julkinen palvelujärjestelmä. Raportin keskeinen tulos, on se, että maahanmuuttajaväestön moninaisuus heijastuu myös kotoutumisprosessin vaihtelevuuteen. Kotoutuminen ei ole suoraviivainen prosessi, ja kotoutumista on jo kehitetty ja tulisi kehittää edelleen vastaamaan yksilöllisiin tarpeisiin. Raportissa esitetään, että Suomeen on kotouduttu kokonaistarkastelussa hyvin, sillä ympäristö ja yhteiskunta koetaan turvalliseksi sekä halu tehdä töitä on maahanmuuttajilla kova. (TEM 2013, 10–53.)

Kotoutumisessa työmarkkinoille kiinnittyminen on keskeisin mittari, muiden yhteiskunnallisen osallisuuden muotojen jäädessä toissijaisiksi (Forsander 2013, 220). Länsimaisessa yhteiskunnassa laajaa osallistumista työmarkkinoille pidetään sosiaalisen järjestyksen kulmakivenä, ja se nitoo yhteen sekä yhteiskunnan että yksilön tasolla taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset osa-alueet. Työmarkkinoille osallistuminen määrittää yksilön mahdollisuudet hyvinvointiin. (Suikkanen ym. 2001, 52.) Palkkatyö nähdään osana normaalia elämäntapaa, sillä se turvaa taloudellisen pärjäämisen. Lisäksi ammatti, työpaikka ja palkka määrittävät yksilön arvoa ja asemaa yhteiskunnassa. (esim. Melin 2007; Kasvio 1994.) Länsimaissa ahkerasti työtä tekevä kansalainen on ihanne, sekä

hyvinvointivaltioiden kestävyuden perustana on korkea työllisyys. (Koistinen 2014, 242–244.)

Koska pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa integraatio yhteiskuntaan tapahtuu työn kautta, myös kotoutumiseen liittyvä politiikka perustuu aktivoiviin toimenpiteisiin, joiden tarkoitus on edistää työmarkkinoille kiinnittymistä (Lyytinen 2019, 322; Bochmann & Haglund 2011; Gauffin & Lyytinen 2017). Kotoutumisen taustalla olevalla aktivoivalla työvoimapolitiikalla ja erityisesti toimenpiteillä, jotka vahvistavat suoraan työmarkkinoilla tarvittavia taitoja, kuten kielitaitoa, on havaittu positiivinen vaikutus maahanmuuttajien työllistymiseen ja ansiotasoon (Busk ym. 2016, 20—21; Eronen 2014, Heinesen ym. 2013). Myös muilla aktivoivan työvoimapolitiikan mukaisilla työllistämistoimenpiteillä, kuten palkkatukiohjelmalla, koulutuspalveluilla, työvoimakokeiluilla on havaittu yhteis nopeampaan työllistymiseen ja lyhyempään sosiaalietuksien käyttöaikaan (Heinesen ym. 2013). Vuoden 1999 kotoutumislain mukaisten toimenpiteiden vaikuttavuutta tutkinut Hämäläinen ja Sarvimäki (2011) osoittivat myös, että kotoutumislain mukaiset toimenpiteet paransivat maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa sekä vähensivät riippuvuutta tulonsiirroista.

Maahanmuuttajien kohdalla työ ei liity ainoastaan taloudelliseen integraatioon, vaan se edistää kotoutumista myös muilla elämän osa-alueilla, sillä työn kautta maahanmuuttaja luo sosiaalisia suhteita, oppii kieltä ja kasvattaa kulttuurista ymmärrystä (Lyytinen 2019, 325; Phillimore & Goodson 2008; Pietka-Nykaza 2015). Maahanmuuttajat myös itse kokivat työn olevan tärkein kotoutumisen osatekijä. Muiksi tärkeiksi osa-alueiksi he kokivat kotoutumisen kannalta muun muassa kielitaitoon, turvallisuuteen ja asumiseen liittyvät seikat.

(Maahanmuuttajaarometri 2012, 19.) Akkulturaation mukaan kulttuuriset kohtaamiset valtaväestön ja maahanmuuttajien välillä ovat integraation keskiössä, ja vaikuttavat myös vastaanottavan kulttuurin väestöön muokkaamalla heidän käsityksiään.

Maahanmuuttajabarometri (2012, 71) osoitti, että valtaväestön ja maahanmuuttajien väliset kohtaamiset tapahtuvat enimmäkseen työpaikoilla, ja maahanmuuttajista 65 prosenttia oli tavannut suomalaisen tuttavansa töissä.

2.2. Maahanmuuttajien työmarkkinat

2.2.1. Maahanmuuttajat segmentoituneilla ja etnisillä työmarkkinoilla

Maahanmuuttajien saapuminen suomalaisille työmarkkinoille ei itsessään synnyttä eriarvoisuutta, vaan tekee nämä olemassa olevat rakenteet näkyväksi (Wrede 2010, 8–22). Maahanmuuttajien sijoittumista työmarkkinoille on tutkittu paljon ja perinteisesti segmentoituneiden työmarkkinoiden näkökulmasta. Työmarkkinoiden segmentaatioon liittyy eriarvoisuutta, joka heijastuu työmarkkinoiden rakenteisiin, työyhteisöjen olosuhteisiin sekä työntekijöiden asemiin ja identiteetteihin (Kähäri 2017, 16).

Segmentaatioteorioissa on yhdistäviä keskeisiä oletuksia. Teorioissa työmarkkinat jakautuvat toisistaan erillisiin osiin, jotka ovat hierarkkisissa suhteissa keskenään. Eri segmenttien toimintalogiikka poikkeaa toisistaan ja keskeistä on, että niiden välillä tapahtuva työvoiman liikkuvuus on harvinaista. Yhdestä, erityisesti heikommasta segmentistä on vaikeaa siirtyä vahvempaan toiseen, sillä meriitit kertyvät segmentin sisäisinä ja urakehitys tapahtuu täten vain segmentin sisällä. (Haapakorpi 2007, 215; Nätti 1989.) Segmentaatio aiheuttaa eriarvoisuutta, sillä esimerkiksi palkat ja palkkataso vaihtelevat segmenttien mukaan. (Nätti 1989, 3–11.) Michael Prioren (1979) työmarkkinoiden jakautumisen klassisen dualiteorian mukaan työmarkkinat ovat jakautuneet taloudellisen kahtiajaon mukaisesti primääreihin ja sekundäärisiin töihin. Taloudellisella jakautumisella viitataan kehitykseen, jossa suuryritysten synty 1900-luvun alusta ja valta markkinoilla on vaikuttanut usealla toimialalla kilpailun katoamiseen. Talouden toinen sektori puolestaan muodostuu paikallisilla markkinoilla toimivista pienistä yrityksistä, joilla esimerkiksi tuotantoprosessit ja markkinointi eivät ole ydinyrityksiä vastaavalla tasolla. Talouden kahtiajako on synnyttänyt myös kahdet työmarkkinat. (Nätti 1989, 16.)

Primääreissä töissä on parempi palkkataso sekä vakaammat työolosuhteet ja paremmat mahdollisuudet, kun taas sekundäärisissä matalamman palkkatason lisäksi työolosuhteet, koulutus- ja etenemismahdollisuudet ovat huonommat. Työmarkkinoiden jakautuminen on yhteydessä luokkajakoon ja työmarkkinoille pääsyyn vaikuttaa mm. sukupuoli, ikä ja rotu. Sekundäärisiä töitä tekevät erityisesti siirtolaiset, opiskelijat ja työnväenluokkaiset naiset. (Priore 1979.) Prioren (1979) mukaan siirtolaiset sijoittuvat sekundäärisille työmarkkinoille eri töihin kuin kantaväestö, ja työn siirtolaisuus voidaan kuvata prosessina, joka sisältää viisi tyypillistä piirrettä. Hänen mukaansa halvan työvoiman tavoittelu on institutionalisoitunutta länsimaissa, sillä se on etu, jonka tavoitteluun panostetaan. Siirtolaiset sijoittuvat sellaisiin töihin, joita kantaväestö ei halua tehdä. Vaikka usein siirtolaiset jäävätkin pysyvästi maahan ja muodostavat pysyvän työvoiman ryhmän, he usein näkevät itsensä

väliaikaisena työvoimana. Lisäksi siirtolaisten työvoima on kouluttamatonta ja kielitaidotonta, ja se vaikeuttaa heidän asemaansa työmarkkinoilla. (Priore 1979, 1–5.) Maahanmuuttajia käytetään työmarkkinoilla talouden puskureina, sillä matalasuhdanteen aikana he ovat ensimmäisiä työmarkkinoilta lähtijöitä, kun taas noususuhdanteen aikana viimeisiä työllistyjiä (Wrede ym. 2010, 277).

Nykyajan työmarkkinat ovat muuttuneet 1970-luvun lopusta, jolloin Priore kehitti työmarkkinoiden dualistisen segmentaatioteorian. Michael Samers (2010) esittää, että nykyään kansainvälinen työmarkkinoiden segmentaatio sisältää kolme dimensiot. Ensimmäiseksi työvoima jakautuu globaalilla tasolla kansallisten ja ylikansallisten hallintojen, kuten Euroopan unioni, maahanmuuttopolitiikan mukaan. Toiseksi nämä kansalliset ja ylikansalliset hallinnot jakavat työn kansantalouksien sisällä siten, että maahanmuuttajat sijoittuvat taustamaansa ja ominaisuuksien puolesta tiettyihin töihin tai tietyille sektoreille. Kolmanneksi maahanmuuttajatyöntekijät jakautuvat eri tehtäviin yksityisten yritysten ja organisaatioiden sisällä sosiaalisesti ja spatiaalisesti. Sosiaalisia perusteita työn jakautumisella ovat esimerkiksi viisumirajoitukset, spatiaalisia puolestaan esimerkiksi oikeudelliset sopimukset, jotka pakottavat maahanmuuttajat tietyille alueille, joilla työvoiman kysyntä on heikompaa. (Samers 2010, 142–143.) Myös työn moninaistuvat regiimit ja päällekkäisyydet työmarkkinoilla tekevät duaalisista työmarkkinoiden luokittelusta ongelmallisia, sillä samalla henkilöllä saattaa olla useita eri tyyppisiä työsuhteita, tai työyhteisöissä saattaa samaan aikaan työskennellä eri segmenttien työntekijöitä. Koska rajat eivät ole tilallisia, vaan ajallisia, liittyvät työn eriarvoisuudet ja tuotannon rajat oikeudellisiin seikkoihin. Oikeudelliset rajat ja niiden eriarvoistuminen koskettavat juuri maahanmuuttajia suomalaisilla työmarkkinoilla eri tavalla kuin kantaväestöä; oikeuksien ja oleskelun luvanvaraisuus muuttaa työsuhteen merkitystä ja työntekijän riippuvuutta työnantajasta. (Könönen 2012, 197.)

Työelämän muutosta koskevan keskustelun tärkeä teema onkin työmarkkinoiden polarisoituminen. Työ yhteiskunnassa jakaantuu yhtäältä korkeasti koulutettujen vakaisiin työmarkkinoihin, joilla työtä riittää työntekijöille rajattomasti, ja toisaalta kasvavaan syrjäytymisen vaarassa olevaan heikosti koulutettujen ja työttömien joukkoon. Maahanmuuttajat ja matalapalkka-alan työntekijät ovat haavoittuvassa asemassa työmarkkinoilla. Heidän asemaansa on tutkittu pääosin laadullisesti, sillä tilastollisissa tutkimuksissa he ovat jääneet marginaaliin.

Työskentelyä toissijaisilla työmarkkinoilla ja maahanmuuttajien työtä on kuvattu prekaariksi työksi, sillä tyypillistä on epävarmuus, alhainen palkka, helppo korvattavuus sekä heikot mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhön (Kähäri 2017, 32). Prekarisaation käsitteellä kuvataan työmarkkinoiden muutosta, johon liittyy kokemuksia työelämän epävarmuudesta, väliaikaisuudesta ja muuttuvuudesta. Prekarisaatiossa tyypillinen työ heikentyy ja sen tilalle tulee uudet työsuhteiden muodot, kuten vuokratyö. (Könönen 2011, 212.) Työelämän prekarisaatiossa työolojen ja työsuojelun heikentyä sekä henkilökohtaiset ominaisuudet korostuvat työelämässä sekä henkilön täytyy työskennellä työllistyäkseen: kouluttautua uudelleen ja hakea jatkuvasti uusia töitä. (Könönen 2011, 211; recarias a la Deriva 2009, 28–30; Neilson & Rossiter 2008; ks. Julkunen 2008; Vähämäki 2009, Standing 2014, 10–12). Maahanmuuttajilla näiden lisäksi prekaarisuus saa uusia piirteitä oleskelun ja oikeudellisen aseman luvanvaraisuuden vuoksi. (Könönen 2011, 212.)

Maahanmuuttajat saattavat työllistyä myös etnospesifeihin ammatteihin tai etnisiin työmarkkinanosiin, jossa tietystä etnisestä taustasta, tietystä kielitaidosta ja yhteisön jäsenyydestä on hyötyä (Haapakorpi 2007, 216; Forsander 2002). Etnospesifien työmarkkinoiden synty Suomessa paikannetaan 1990-lukuun, jolloin maahanmuuttoa Suomeen alkoi tapahtua laajemmin, ja maahanmuuttajat sijoittuivat työmarkkinoilla tyypillisesti palvelusektorille matalapalkkaiseihin tehtäviin. Tämän lisäksi kasvava maahanmuuttajien määrä loi kysynnän myös uusille palveluille, samalla synnyttäen uusia työpaikkoja. Etnospesifeihin ammatteihin voidaan lukea matalapalkka-alan sisääntulotyöt, mutta siihen sisältyy myös muita professioita eri ammattirakenteen tasolla, kuten kielenkääntäjiä, maahanmuuttoon liittyvää projekti- tai virkamiestyötä. Etnospesifien työmarkkinoiden synty omana työmarkkina-alueena noudattaa segmentaatioteorioiden logiikkaa omista erillisistä työmarkkinoiden osista. (Haapakorpi 2007, 216.)

Maahanmuuttajat tulevat suomalaisille työmarkkinoille sisään usein matalan ammattitaidon työtehtävien kautta. He työskentelevät rakennemuutoksen kourissa olevilla matalapalkka-aloilla, kuten palvelualalla sekä teollisuudessa. Näillä aloilla väliaikaisten ja osa-aikaisten työntekijöiden käyttö on lisääntynyt ja työtehtäviä ulkoistettu siten, että vain pieni vakituisten työllisten määrä keskittyy yrityksen ydinosaamiseen. Palvelualoilla usein esimerkiksi sesonki- ja ruuhkatyövoima ostetaan vuokratyövoiman välittäjäyrityksiltä. (Forsander 2002, 155; Forsander & Alitolppa-Niitamo 2000.)

Maahanmuuttajien matalapalkka-alalla työskentelyyn viitataan myös väliaikaisena vaiheena. Tämän kaltaisen työn tekemistä kutsutaan sisääntulotyöksi, sillä sitä tehdessä maahanmuuttajalle kertyy työllistymistä edistävää pääomaa ja resursseja, kuten kokemusta paikallisista työmarkkinoista ja kielitaitoa, jotka mahdollistavat siirtymisen ja etenemisen työmarkkinoilla toisiin tehtäviin laajemmille työmarkkinoille kohti vakaata työuraa. (Forsander 2001, 71.) Sisääntuloammateissa työskentelyssä ei usein vaadita kielitaitoa ja työkokemusta, sillä ne ovat suoritustason matalapalkkatehtäviä. Ne harvoin vastaavat maahanmuuttajan aikaisempaa koulutusta tai työkokemusta.

Kun maahanmuuttajan osaaminen ei maahanmuuttomaassa ole käytössä, puhutaan aivotuhlauksesta. Silloin kun henkilö ei pääse hyödyntämään hankkimiaan kvalifikaatioita ja joutuu työskentelemään koulutustasoaan alemmissa töissä tai jäämään työmarkkinoiden ulkopuolelle, voi aiheutua hänelle pettymyksen lisäksi taitojen heikentymistä ja taloudellisen tilanteen heikentymistä (Kyhä 2011; Rinne 1998, 18). Sisääntulotyö voi muuttua pysyväksi ja jopa pysäyttää uralla etenemisen kokonaan (Kyhä 2011).

Onkin esitetty, että kahtiajakautuneiden työmarkkinoiden lisäksi on olemassa kolmas työmarkkina, joka työllistää erityisesti maahanmuuttajia ja liittyy maahanmuuttajien työmarkkinoille sijoittumiseen ja työmarkkina-asemaan. Porterin (1995) esittämässä *enklaaviteoriassa* etnisiksi enklaaveiksi ymmärretään samaan vähemmistöön kuuluvien yrittäjien muodostamat maantieteelliset keskittymät, jotka sijoittuvat lähelle niitä asuinalueita, minne saman etnisen ryhmän jäsenet ovat asettuneet. He tuottavat palveluita paitsi näille etnisille ryhmille, myös niiden ulkoisille markkinoille. Enklaaveista voidaan tarjota työmahdollisuuksia uusille tulijoille samalla tehden mahdolliseksi uusille maahanmuuttajille elää koko elämänsä oman etnisen enklaavin piirissä kohdemaassa. (Joronen 2012, 19; Portes 1995.) Maantieteellistä näkökulmaa enklaaviteoriassa on kyseenalaistettu, sillä yritysten toiminnan keskiössä ovat verkostosuhteet ja se, että maahanmuuttajat hyötyvät ryhmittymisestä.

Etnisen liiketoiminnan ytimessä on verkostot. Etniset yritykset poikkeavat luonnollisesti toisistaan, mutta etniseksi yritykseksi voidaan luokitella sellainen yritys, joka on ytimeltään etninen. Tällä viitataan yrityksen henkilöstöön, joka aluksi muodostuu perheestä, ja yrityksen

toiminnan kasvaessa muista saman etnisen taustan omaavista työntekijöistä. (Joroinen 2012, 19–20; Light & Gold 2000)

Vaikka Suomessa työmarkkinoiden lohkoutuminen ei ole yhtä suuri ilmiö kuin muissa maissa, joissa maahanmuutolla on pidemmät perinteet, on nyt jo havaittavissa eriytymistä etnisiin perustein. Työmarkkinoiden heikommassa segmenteissä maahanmuuttajat ovat yliedustettuina (Forsander 2001, 72). Ulkomaalaistaustaisten määrää työpaikoilla tarkastellessa on havaittu eroja sosioekonomisen aseman mukaan niin, että palkansaajien työpaikoilla on eniten muita ulkomaalaisia työntekijöitä. Esimerkiksi 27 prosenttia palkansaajista raportoi työpaikallaan olevan ulkomaalaistaustaisia yli puolet, kun taas ylemmistä toimihenkilöistä vastaava määrä oli 12 prosenttia. Maahanmuuttajien osuus vaihtelee paljon myös toimialoittain. (Väänänen ym. 2015, 113–120.) Etnisten osatyömarkkinoiden kehittymistä voidaan hahmottaa maahanmuuttajien työmarkkinasijoittumisen perusteella. Esimerkiksi Kurdinaiset toimivat palvelualoilla, myynnissä ja hoitotyössä, kurdimiehistä puolestaan kolmasosa yrittäjinä. Somalitaustaisista miehistä noin neljännes työskenteli kuljetus- ja varastointitehtävissä. (Väänänen, Toivanen ja Airila 2013, 39–40) Tietyille aloille myös rekrytoidaan tietyn taustan omaavia maahanmuuttajia (Mankki & Sippola 2015; Näre 2013).

Kähäri (2017, 28) esittää, että työmarkkinoiden lohkoutuminen koskettaa erityisesti juuri maahanmuuttajia, sillä heidän muodostaman työvoiman kysyntää on eniten työperäisessä muutossa asiantuntija-ammateissa ja toisaalta matalapalkka-aloilla. Eniten työvoimaan kohdistuvaa kysyntää globaalissa taloudessa on halvalla työvoimalle ja kansainvälisille huippuosaajille (Wrede 2010). Myös Suomessa primääreissä töissä kilpaillaan kansainvälisistä osaajista. Suomalaisessa maahanmuuttopolitiikassa on puhuttu jo pitkään parhaiden huippuosaajien, joilla on ainutlaatuisia huippukvalifikaatioita ja kansainvälisiä verkostoja, houkuttelemisesta Suomeen rakentamaan kansainvälisessä kilpailussa pärjäävää tietoyhteiskuntaa. Tietotyön ammattilaisia kuitenkin tulee Suomaan harvoin, eivätkä he jää maahan pysyvästi. Maan taloudellinen menestys kietoutuu osittain myös kilpailuun huippuosaajista ja heitä houkutellaan maahan korkeilla palkoilla, hyvillä palveluilla ja arvostettujen yritysten keskittymillä. (Silfver 2010, 122–123.) Suomessa on viime aikoina ehdotettu työlupaprosessin ja perheenjäsenten oleskeluluvan saamisen helpottamista kansainvälisen huipputyövoiman houkuttelemiseksi sekä maassa pysymiseksi. (HS 3.1.2018)

Samalla kun kansainvälisistä huippuosajista kilpaillaan, sekundäärisillä aloilla kustannustehokkuus ja työntekijän joustavuus korostuu. Työnantajat mieltävät ulkomaalaiset työntekijät kantaväestöä joustavammaksi työvoimaksi, ja matalapalkka-aloille työllistetään mielellään maahanmuuttajia. Joustavuus saattaa olla kuitenkin vain toimeentulon edellyttämä pakko, eikä maahanmuuttajatyöntekijän erityinen ominaisuus (Könönen 2011).

Maahanmuuttajien jakautuneilla työmarkkinoilla tietyissä töissä edellytetään koulutuksellisia, kielellisiä ja kulttuurisia valmiuksia, kun taas toisissa töissä ei näitä pääomia enää vaadita (Kähäri 2017, 28). Työelämän muutos myös vähentää työpaikkoja matalapalkka-alan töistä vaikeuttaen edelleen maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille, sillä esimerkiksi tekninen kehitys on nostanut työntekijään kohdistuvia vaatimuksia (Forsander 2001, 72–73).

Maahanmuuttajia työllistävät alat leimautuvat siirtolaistyöksi, eivätkä enää houkuttele valtaväestöä. Valtaväestön pako aloilta aiheuttaa maahanmuuttajien työvoiman kysynnän kasvun, jolloin alan etninen eriytyminen ja leimaantuminen syvenee. (Forsander 2002, 154.)

2.2.2. Maahanmuuttajien työllistyminen ja työmarkkinoille sijoittuminen Suomessa

Suomessa maahanmuuttajia alettiin ottaa vastaan teollisuuden rakenteellisen muutoksen jälkeen. Perinteisen teollisuuden siirtyessä halvempiin tuotantomaihin ja jäljelle jääneen teollisuuden automatisoiduttua työvoiman tarve alalla väheni. Suomessa maahanmuuttajien osuus sektorilla on noussut merkittäväksi. Teollisen muutoksen jälkeen merkittäväksi työllistäjäksi maahanmuuttajaväestön keskuudessa muodostui palvelusektori. Palvelusektorin merkitys maahanmuuttajien työllistäjänä onkin korostunut. (Forsander 2002, 22; Sassen 1996.)

Työikäisten maahanmuuttajien työllisyysaste on kantaväestöä matalampi ja työttömyysprosentti korkeampi (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 16). Kuitenkin työllistymisestä ja maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatiosta saadaan poikkileikkaustutkimusten perusteella todellisuutta pessimistisempi kuva, sillä ne eivät kuvaa integraatiota ajallisena prosessina, johon kuuluu sopeutumisjakso (Linnanmäki-Koskela 2010, 5, Hämäläinen ym. 2005, 20). Maahanmuuttajan työllisyyttä ja työmarkkinoille sijoittumista tulee tarkastella myös ajallisesta perspektiivistä. Maassa asutulla ajalla on havaittu olevan yhteys työllistymiseen sekä työllistymiseen omaa osaamistaan vastaavaan työhön. Maahanmuuttajien työmarkkina-aseman kehitystä kuvataan U-muotoisena prosessina, jossa lähtömaassa saavutettu ammattiasema heikentyy huomattavasti

maahanmuuton jälkeen, mutta nousee taas kohti alkuperäistä ajan saatossa (Kyhä 2011, 61; Chiswick ym. 2005).

Myös Suomessa tehdyt työllisyyttä tarkastelevat pitkittäistutkimukset ovat osoittaneet, että pitkällä aikavälillä työllisyys ulkomaalaistaustaisen väestön keskuudessa nousee ja työmarkkina-asema parantuu. Linnanmäki-Koskela (2010, 63–64) esittää, että yksilötason pitkittäisaineistolla on mahdollista kuvata työmarkkinaintegraation prosessiluonnetta sekä sen eri tahteja eri ryhmissä. Hän tutki 1990-luvun alussa maahan muuttaneita ja tutkimus osoitti, että erot työmarkkina-asemissa eri etnisissä ryhmissä tasoittuvat ajan myötä, ja myös kaikkien maahanmuuttajien työmarkkina-asema parani huomattavasti siten, että maahanmuuttajaryhmien työelämään kiinnittyminen vaihteli integraatioprosessin keston mukaan. Erityisesti naisten työllisyys paranee maassaolovuosien karttuessa (Eronen ym. 2014, 37–40). Työllisyystilastot antavat viitteitä siitä, että myöhemmin, esimerkiksi 2000-luvun puolella maahan tulleiden kohdalla työmarkkinaintegraatio tulisi olemaan nopeampaa (Linnanmäki-Koskela 2010, 66).

Toisaalta on myös viitteitä kehityksestä, jonka mukaan maahanmuuttajien ja kantaväestön väliset erot eivät kavennu. Maahanmuuttajien heikentyvän koulutustason on katsottu olevan ilmiön taustalla. (Borjas 1994.) Sarvimäki (2017) vertaili Afganistanissa, Somaliassa ja Irakissa syntyneiden maahanmuuttajien työllisyyttä ja tuloja kantaväestöön, ja totesi, että vaikka erot pienentyivät, pysyivät ne merkittävinä myös maassaolovuosien karttuessa. Esimerkiksi tuloja tarkastellessa afganistanilaisten, somalialaisten ja irakilaisien miesten tulot olivat noin 22–38 prosenttia kantaväestön miesten tuloista. (Sarvimäki 2017, 21.)

Nykyään ulkomaalaisten työntekijöiden ammattirakenne muistuttaa suomalaistaustaisen väestön rakennetta. Merkittäviä eroja löytyy kuitenkin asiantuntija- ja asiakaspalvelutyössä, joissa ulkomaalaistaustaiset työskentelevät suomalaisia vähemmän. Kantaväestöä enemmän ulkomaalaiset taas työskentelivät palvelu- ja myyntityössä ja muissa töissä, kuten siivoojina ja avustavina työntekijöinä ravintola-alalla ja kotiapulaisina. (Sutela 2015, 84.) Ammattien mediaanituloja tarkastellessa juuri näissä ammateissa tienataan vähiten. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa tuloluokittain tarkastellessa noin 40 prosenttia sijoittuu alimpiin tuloluokkiin ja koko väestöstä alimpiin sijoittuu 21 prosenttia (Martikainen ym. 2013, 52). Suomessa esimerkiksi vuonna 2014 pakolaisista viidennes oli korkeasti koulutettu ja korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien työttömyys tai työskentely heidän koulutustasoaan vastaamattomassa työssä oli tyypillistä (Sutela 2015, 34).

Ammattirakenteen eroista johtuen myös ulkomaalaisten työsuhteet ovat erilaisia kuin suomalaisten, sillä niissä ammateissa, joissa ulkomaalaisia työskenteli suomalaisia enemmän, on tyypillisiä määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet (Sutela 2015, 91). Maahanmuuttajien työmarkkinatilanteella Suomessa on muitakin prekaareja piirteitä – esimerkiksi työllisten maahanmuuttajien koulutus ja työtehtävät eivät usein vastaa toisiaan. Enemmistö maahanmuuttajista arvioi oman osaamisensa riittävän nykyistä vaativampiin tehtäviin. Tämän lisäksi joka kymmenes maahanmuuttaja teki kahta työtä ja maahanmuuttajilla on harvemmin pääsy työterveyspalveluihin kuin kantaväestöllä. (Väänänen ym. 2013.)

Myös yrittäjäyys työllistymisen muotona on maahanmuuttajille tyypillistä.

Maahanmuuttajayrittäjien määrä on kasvanut viime vuosina huomattavasti (Fornaro 2018, 2).

Maahanmuuttajien perustamat yritykset ovat perinteisesti myös toimineet eri aloilla verrattuna kantaväestön yrityksiin (Joronen 2012, 44). Tyypillisimpiä toimialoja ovat jo pidempään olleet tukkukauppa, vähittäiskauppa, maatalousala, rakennusala sekä siivouspalvelut ja ravintola-ala (esim. Forsander 2002; Ruotsalainen 2010; Joronen 2012).

Kantaväestön yrittäjätulot ovat korkeammat kuin maahanmuuttajayrittäjillä, mutta tämä selittyy pitkälti toimialarakenteella, sillä kun toimiala otetaan huomioon, ero kaventuu (Fornaro 2018, 2). Maahanmuuttajien yritysten toimialat eroavat koko väestön yrityksiin verrattuna, mutta myös maahanmuuttajien kansallisuuksien kesken. Yritykset ovat keskittyneet etnisesti eri toimialoille. Toimialan valintaan vaikutti aikaisempi koulutustausta ja kokemus, mutta myös mahdollisuus hyödyntää omaan kulttuuristaan liittyviä tietoja ja taitoja sekä sosiaalisia verkostoja – yritystoiminta usein aloitettiin sellaiselle alalle, jolla yritystoimintaa oli jo muilla saman etnisen taustan omaavilla. (Joronen 2012, 155.)

Maahanmuuttajien yrittäjäyyttä on tutkittu pakkoyrittäjäyden näkökulmasta, jolla viitataan siihen, että yrittäjiksi ryhdytään työllistymisen vaikeuksien, hankaluuksien löytäessä koulutusta vastaavaa työtä ja inhimillisten pääomien heikon siirrettävyyden vuoksi. Joroinen (2012) vetää yhteen aikaisempaa kansainvälistä tutkimusta maahanmuuttajien yritystoiminnasta ja esittää, että maahanmuuttajien yrittäjäysmotiivit saattavat liittyä hankaluuksiin työllistyä tai saavuttaa toivottu urakehitys. Myös Suomessa yksi neljäsosa maahanmuuttajayrittäjistä oli ennen yritystoiminnan alkamista työvoiman ulkopuolella. On saatu useita eri tuloksia siitä, onko yrittäjäyys tarjonnut maahanmuuttajille paremman sosioekonomisen aseman ja tulotason vai päinvastoin (Joroinen 2012, 48). Suomessa on todisteita siitä, että maahanmuuttajat ovat

ryhtyneet yrittäjiksi, sillä heillä on vaikeuksia työllistyä. Maahanmuuttajien yrittäjäksi ryhtymisen taustalta voidaan hahmottaa useita tähän viittaavia tekijöitä. Ensimmäiseksi maahanmuuttajien työllisyyden muutoksen ja yrittäjäksi ryhtymisen välillä on negatiivinen yhteys – kun maahanmuuttajien työllisyys paranee, yrittäjäksi ryhtymisen määrä vähenee. Toiseksi maahanmuuttajien yritykset keskittyvät hitaasti kasvaviin toimialoihin sekä aloille, joilla on huonommat työolot. (Fornaro 2018, 10–16.)

2.3. Työllistymisen vaikeudet ja kotouttamisen haasteet

Monille maahanmuuttajille kotoutumisjakso on ainoa askel kohti integraatiota – huomattava osa maahanmuuttajista putoaa palveluiden piiristä tai työvoimasta kokonaan. Työvoimaan kuuluvien maahanmuuttajien kotoutumista edistävät toimenpiteet tähtäävät työmarkkinoilla tarvittavien pääomien vahvistamiseen ja sitä kautta työllistymiseen. Kotoutumisen lain mukaan keskeisiä päämääriä kotoutumiselle ovat kieli- ja ammattitaidon kerryttäminen ja työelämään pääsyn sekä maahanmuuttajien mahdollisuuden oman kulttuurin ylläpidon edistäminen. (Alitolppa-Niitamo & Säävälä 2013, 8–9.)

Työllisten ja työttömien maahanmuuttajien erot ovat merkittäviä kielitaidon, koulutustason sekä muiden valmiuksien osalta. Työssäkävillä maahanmuuttajilla on enemmän työmarkkinoilla vaadittavia pääomia. Työmarkkinoilla tarvittavat pääomat jakautuvat maahanmuuttajien keskuudessa epätasaisesti eri kansallisuusryhmien välillä sekä myös ryhmien sisällä. (Väänänen ym. 2013.)

Yksittäisistä kvalifikaatioista kielitaito on työmarkkinoilla toimimisen tärkein yksilöllinen resurssi, jonka varaan työntekijän pätevyys rakentuu (Linnanmäki-Koskela 2010, 21). Suomessa kotouttamisen toimenpiteistä keskeisin on kielikoulutus, jota tarjotaan 240 tunnista jopa 2100 tuntiin kotoutumisjakson aikana (OECD 2018, 27–28). Vaikka tilastolliset tutkimukset osoittavat, että työllisyys paranee maassa asumisen aikana (esim. Chiswick 2005), kielitaidon tason ja maassaoloajan välillä ei ole havaittu yhteyttä. Ajallisuutta tärkeämpää on kielellinen ympäristö, missä maassa asutaan ja onko maahanmuuttajan lähipiirissä puhuttu maan valtakieltä (Forsander 2002; Pälli & Latomaa 1997, 81–82; Espenshaden & Fu 1997).

Kielikoulutuksen perustason tavoitteena on saavuttaa B1-luokituksen kielitaitotaso, joka mahdollistaa pääsyn ammatilliseen koulutukseen. Kuitenkin merkittävistä panostuksista

huolimatta jopa neljä viidestä kielikoulutukseen osallistujasta ei saavuta tätä määrättyä tavoitetta. Kielikoulutus on ainoa pakollinen kotouttamistoimenpide, ja usein maahanmuuttajat osallistuvat ainoastaan kielikoulutukseen. Vaikka kielikoulutusta järjestetään määrällisesti melko paljon, huonoja tuloksia kielenoppimisessa selittänee kurssien sisältöjen teoreettinen ja kieliopillinen painotus, eli se, etteivät ne vastaa maahanmuuttajien todellisen elämän ja työelämän tarpeisiin. Kielen oppimista tehostaa, jos kieltä pääsee heti käyttämään käytännössä, esimerkiksi yhdistämällä kielenopetusta ammatilliseen koulutukseen. Monissa muissa OECD-maissa, kuten Saksassa on käytössä laaja ilmainen eri ammattispesifien kielikurssien järjestelmä maahanmuuttajille. Australia puolestaan on jo vuonna 1991 kehittänyt ohjelman, jossa työnantajat yhdessä julkisen sektorin kanssa rahoittavat ammattisanastojen opiskelua sekä kielen opiskelua työpaikalla. (OECD 2018, 28–29, 106.)

Työssä olevat ja opiskelevat ulkomaalaiset eivät ole kotoutumispalveluiden piirissä, ja sen vuoksi heidän kielitaitonsa kehittämiseen tulisi kiinnittää huomiota (Nieminen & Larja 2015, 46–54). Opiskelijoiden heikkoa kielitaitoa selittää toisaalta se, etteivät he valmistuttuaan kansainvälisistä tutkinto-ohjelmista aio jäädä Suomeen töihin. Vuonna 2011 ulkomaalaistaustaisista opiskelijoista oli muuttanut valmistuttuaan pois noin kolmasosa (Garam ym. 2014). Kuitenkin suomen kielen opetukseen kansainvälisissä opintokokonaisuuksissa tulisi kiinnittää lisää huomiota, sillä monet jäävät Suomeen opintojen jälkeenkin (Nieminen & Larja 2015, 45).

Vaikka kotoutumissuunnitelmassa painotetaan yksilöllisten tarpeiden huomioimista kotoutumisprosessin varhaisessa vaiheessa, ei aikaisemman osaamisen suhteuttamisen määristä kotoutumisprosessin alkupäässä ole dataa. Suomessa tutkintojen vertaamisen parissa on lukuisa määrä erilaisia toimijoita, eikä prosessi ole tarpeeksi läpinäkyvä, tehden siitä vaikeaa maahanmuuttajille, joilla ei entuudestaan ole käsitystä suomalaisista työmarkkinoista. Monessa OECD-maassa tutkintojen suhteuttaminen suoritetaan kotoutumisprosessin alkupäässä, kun taas Suomessa maahanmuuttajat eivät ole välttämättä edes tietoisia tutkintojen vertaamisen prosessista ja sen hyödyistä. (OECD 2018, 134.) Toisaalta tutkintojen rinnastamiset ja ammattinharjoitusoikeuksien saamiset ovat eri ammattiryhmien sisäänpääsyn ja ulossulkemisen mekanismeja (Kyhä 2011; Nieminen 2011, 244).

Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat työskentelevät kaikissa OECD-maissa koulutukseensa nähden matalamman ammattitason tehtävissä usein. Suomessa ylikoulutus maahanmuuttajilla on yleisempää kuin suomalaistaustaisilla, mutta vertailussa ero on pienempi kuin muissa OECD-maissa. Suomessa korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien heikompi asema työmarkkinoilla ilmenee muihin maihin verrattuna korkeana työttömyytenä. (Kyhä 2011, 55.)

Kahden-viiden vuoden kestoisen kotoutumisjakson jälkeen ainoastaan kaksi prosenttia siirtyy suoraan työelämään. Suurin osa jatkaa ammatilliseen koulutukseen tai muuhun koulutukseen. (OECD 2018, 86.) Koska suomalaisilla työmarkkinoilla arvostetaan kotimaassa suoritettuja tutkintoja, on yhä useampi maahanmuuttaja suorittanut suomalaisen tutkinnon. Toisaalta koulutustason nousu kertoo myös siitä, että maahanmuuttajat ovat omaksuneet koulutukseen liittyvän arvotuksen, mikä osoittaa myös luottamusta yhteiskuntajärjestelmään. (Linnanmäki-Koskela 2010, 66.) Ulkomailla korkeasti koulutetut maahanmuuttajat saattavat Suomessa opiskella toisen asteen koulutuksessa ammatin ja siten työllistyä Suomessa työntekijäammattiin (Sutela 2015, 89).

Kielikoulutuksen ohella muita keskeisiä toimenpiteitä ovat aktiivisen työvoimapolitiikan mukaiset toimenpiteet, kuten työkokeilut, uravalmennukset sekä työnantajille maksettava palkkatuki. Maahanmuuttajat osallistuvat työvoimapalveluihin kantaväestöä enemmän. Esimerkiksi yli puolilla maahanmuuttajista oli työhakemus TE-toimistossa, kun vastaavasti vain 30 prosenttia kantaväestöstä haki työtä TE-palveluiden kautta. (OECD 2018, 35.) Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan kotoutumisjakson aikana kertynyt työkokemus edisti työllistymistä merkittävästi enemmän kuin työllistymistoimenpiteisiin osallistuminen. Tämän vuoksi kotoutumistoimenpiteissä tulisi tähdätä siihen, että maahanmuuttajat saisivat ensimmäisen työkokemuksen suomalaisilta työmarkkinoilta. (Aho & Mäkiäho 2017, 70.) Työkokemus edistää työllistymistä silloin kun se on kertynyt Suomessa (Sutela 2005, 91). Suomen työmarkkinoilla saatu työkokemus viestii työnantajalle siitä, että maahanmuuttaja on jo omaksunut suomalaiset käytännöt.

Maahanmuuttajien työmarkkinoille sijoittumiseen ja työmarkkinoilla etenemiseen vaikuttaa myös inhimillisen pääoman, ammatti- ja kielitaidon ylittävät vaatimukset. Ensimmäinen niistä on sosiaalinen kompetenssi, eli tietojen, taitojen ja persoonallisuuden sopiva yhdistelmä. Toisaalta siihen vaikuttaa myös kulttuurinen kompetenssi, jolla viitataan puolestaan työyhteisön tai ammattikunnan kulttuurin hallintaan. Näitä kompetensseja

painotetaan työmarkkinoilla yhä enemmän. Yhdistettynä kielitaitoon, sosiaaliset ja kulttuuriset vaatimukset muodostavat sellaisen kokonaisuuden, jonka puutteeseen vetoamalla maahanmuuttajat suljetaan kategorisesti ulos työmarkkinoilta. (Forsander 2001, 65–73.)

Maahanmuuttajan työllistymiseen vaikuttavat myös työnantajan mieltymykset, jotka muodostuvat henkilökohtaisista motiiveista ja sosiokulttuurisista imperatiiveista (Ahmad 2010, 73–87). Syrjintää säätelee useat lailliset säädökset; kansalliset lait, EU-direktiivit ja erilaiset syrjintää ehkäisevät toimintaohjelmat (Larja ym. 2012, 52). Syrjinnän kieltämisestä säädetään perustuslaissa, rikoslaissa, tasa-arvolaisissa sekä työturvallisuuslaissa ja se on myös rikosoikeudellisesti sanktioitua. Euroopan unioni sanktioi syrjintää rasismiin vastaisella- ja työsyryntädirektiivillä, joihin Suomen yhdenvertaisuuslaki perustuu (Mannila ym. 2012, 230.) Yhdenvertaisuusohjelmien ja syrjinnänvastaisten lakien katsotaan edistävän maahanmuuttajien työllistymistä, mutta todellisuudessa sosiokulttuuriset näkemykset etnisestä hierarkiasta määrittävät maahanmuuttajien mahdollisuuksia yhteiskunnassa, toimenpiteiden jäädessä usein viralliselle tasolle (Ahmad 2010, 90).

Syrjintää on Suomessa tutkittu runsaasti 1990-luvulta lähtien, ja tutkimuksissa on todettu, että maahanmuuttajat kokevat runsaasti syrjintää arki- ja työelämässä (Mannila ym. 2012, 230), samoin kuin työelämään liittyvää rakenteellista syrjintää, esimerkiksi julkisen sektorin työllistymis- ja kotoutumispalveluissa (esim. Steel & Jyrkinen 2017). Rakenteelliseksi syrjinnäksi lasketaan myös se, että maahanmuuttajat eivät saa omankielistä tietoa tai tarpeeksi suomen tai ruotsin kielen opetusta maahanmuuton alkuvaiheessa, sillä suomalainen yhteiskunta palveluineen on monimutkainen ja palvelut eriytyneitä eri asiantuntijoille (Alitolppa-Niittamo 2005, 47).

Myös rekrytointisyrjintää on tutkittu 1960-luvulta lähtien kansainvälisellä tasolla paljon syrjintätätestaus -menetelmällä, jossa samoilla kvalifikaatioilla varustetut eri etnisen taustan työnhakijat hakevat samaa työpaikkaa. Testejä on toistettu useaan kertaan ja useassa eri maassa, ja tulokset ovat aina samansuuntaisia: valkoinen, länsimaalainen työnhakija sai työpaikan. Työnantajat usein perustelevat rekrytointipäätöstään vetoamalla siihen, että asiakkaat tai muut työntekijät eivät pidä ulkomaalaisista ja sen vuoksi yrityksen imago ja kaupankäynti heikkenee. Maahanmuuttajiin on liitetty sopimattomuudesta työyhteisöön sekä stereotypia huonoista tiimityötaitoista. (Ekholm 2001, 174–175.) Rekrytointisyrjintää Suomessa tutkinut Akhlaq Ahmad (2010) havaitsi, että maahanmuuttaja palkattiin silloin,

kun työhön ei ollut suomalaista hakijaa. Kielteisiä rekrytointipäätöksiä perusteltiin muun muassa sillä, että avoin työpaikka on jo käytännössä täytetty, kokemuksen puutteella, vaikei sitä oltaisi työpaikkailmoituksessa vaadittukaan, puutteellisella kielitaidolla ja sukupuolella. (Ahmad 2010, 80–87.)

Maahanmuuttajat kohtaavat syrjintää työmarkkinoilla erityisesti palkkausvaiheessa, jolloin he joutuvat usein nojaamaan omiin etnisiin verkostoihinsa työllistyäkseen ja joka puolestaan aiheuttaa maahanmuuttajien työmarkkinoiden segregoitumista (OECD 2018, 35)

Maahanmuuttajien sosiaaliset verkostot edesauttavat kommunikointia avoimista työpaikoista ja sitä kautta edistävät myös työllistymistä (Forsander 2002, 58; ks. myös Joronen 1997; Valtonen 2001). Maahanmuuttajien sosiaaliset verkostot yhtäältä siis mahdollistavat työpaikan saamisen Suomessa, mutta toisaalta taas rajoittavat verkostojen ulkopuolisten töiden saamista. Verkostojen kahtalainen luonne aiheuttaa liikkuvuusansan; työllistymistä edistävät verkostot ovat usein toissijaisilla työmarkkinoilla, jolloin ne samalla rajaavat maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia ensisijaisilta työmarkkinoilta. (Ahmad 2005.)

Työnantajien palkkauskynnystä helpottamaan on käytössä laaja palkkatukijärjestelmä, jota myös kotoutumispalveluissa olevat maahanmuuttajat voivat hyödyntää. Palkkatuella on tarkoitus kompensoida työnantajille aiheutuvia kuluja siitä, että maahanmuuttaja saa mahdollisuuden kehittää taitojaan, suomen kielen taitoa ja tietoisuutta suomalaisista työmarkkinoista työssä. Maahanmuuttajista kolmen kuukauden palkkatukijakson jälkeen noin 20 prosenttia olivat työllistyneet. Kuitenkin ainoastaan noin seitsemän prosenttia kaikista maahanmuuttajista osallistui palkkatuettuun työhön. Tämä johtunee siitä, etteivät he täytä osallistumiseen vaadittavia ehtoja työttömyyden kestosta, sillä kotoutumiskoulutuksessa olemista ei lasketa työttömyydeksi. (OECD 2018, 32.)

3. Maahanmuuttajien kotoutuminen poliittisella agendalla

3.1. Poliitiikan agendat ja kehystäminen

Maahanmuutto nousi poliittiselle agendalle ensi kertaa 1990-luvulla, maahanmuuton kohdistuessa ensimmäistä kertaa Suomeen (Forsander 2002). Tuolloin myös ensimmäiset kotoutumisen lait säädettiin. Toisaalta maahanmuuton nousu *näkyvästi* poliittiselle agendalle paikannetaan vasta 2010-luvulle, jolloin maahanmuuttoon liittyvä poliittinen keskustelu polarisoitui ja kysymyksen politisoituminen yhdistettiin Perussuomalaisten kannatuksen nousuun. (Avonius & Kestilä 2018, 84.)

Cobb (1976) erottelee kolme mallia, jonka perusteella asia tai ongelma nousee poliittiselle agendalle. Ensimmäisessä mallissa (outside initiative) aloite agendan asettamiseen tulee ulkopuoliselta, kuten kansalaisryhmiltä- tai järjestöiltä. Tärkeiksi koetut asiat nostetaan ensin julkiseen keskusteluun, josta niiden toivotaan etenevän poliittiselle agendalle. Toisessa ja kolmannessa mallissa (mobilization model) ja (inside initiative) aloite asian asettumisesta tulee hallitukselta, jolloin aloitteet ovat jo vahvassa asemassa poliittisella agendalla valmiiksi. Mobilisaatiomallissa hallituksen tulee kuitenkin saada julkinen hyväksyntä tai tuki asialle, kun taas sisäisen aloitteen mallissa, asialle ei ole tarkoitusta hakea yleisön tukea, vaan uudistukset viedään läpi ilman laajempaa julkista keskustelua. (Ylikännö 2011, 209–210.)

Agendan asettamiseen taas Kingdonin (1995, 2004) mukaan vaikuttaa kolme erilaista prosessia. Poliittisen agendan asettamisen ensimmäisessä vaiheessa poliittinen ongelma tunnistetaan, ja ongelman määrittelyyn vaikuttavat olosuhteet ja se mitkä, olosuhteet määritellään ongelmiksi. Kingdon viittaa huomion keskittävään tapahtumaan, kuten yhteiskunnan kohtaamaan kriisiin ja sen synnyttämään muutokseen asenteissa. Tapahtuma kiinnittää huomion joihinkin olosuhteisiin enemmän kuin toisiin, ja tapahtumalla ei ole pysyvää vaikutusta, ellei sitä voida tulkita aikaisempien havaintojen pohjalta tai yhdistää muihin samankaltaisiin tapahtumiin.

Toisessa vaiheessa alkaa politiikkaehdotuksen kehittäminen, johon vaikuttaa ehdotukseen liittyvän tiedon kumulaatioprosessi. Tieto ja ehdotukset ovat asiantuntijoiden tai poliittisten yhteisöjen ajamia, ja olennaista on tiedon asteittainen kumuloituminen useiden keskusteluiden, puheiden ja ratkaisuehdotusten kautta. Viimeisessä vaiheessa alkaa varsinaisen politiikkaprosessin valmistelu ja päätöksenteko, agendan asettamiseen

vaikuttavat politiikassa tapahtuvat prosessit, kuten vaalitulokset, muutokset hallitusten kokoonpanoissa tai kansallisessa asenneilmapiirissä. (Kingdon 2004, 16–18, 197.)

Agendan asettuminen ja asian nouseminen politiikkaan on dynaamista, esimerkiksi taloudellisiin seikkoihin ja poliittisen kannatuksen puutteen vuoksi toiset asiat nousevat agendalle, ja toiset eivät. Poliittisen agendan asettaminen liittyy prosessiin, jossa erilaiset toimijat, kuten organisaatiot, ryhmät ja järjestöt sekä asettavat politiikan prioriteetteja, että toteuttavat valittua politiikkaa. Agendan asettamisen teoriassa tarkastellaan poliittista päätöksentekoa edeltävää prosessia, ja sitä mitkä asiat nousevat huomion kohteiksi ja mitkä eivät tiettyinä ajankohtana. (Tirronen 2011, 34–35.)

Kehyttäminen ja agendan muodostaminen ovat yhteydessä toisiinsa. Poliittisen agendatutkimuksen ytimen muodostaa se, kuinka uudet poliittiset ideat, politiikka-ehdotukset ja ongelmien tulkinta hyväksytään tai ollaan hyväksymättä poliittisessa järjestelmässä (Baumgartner 2006, 4). Kehyttäminen taas toimii politiikkaprosessissa asioiden valinnan korostamisen ja perustelemisen strategiana, jolla jäsennetään se, mitä asioita ja kenelle niitä esitetään (Tirronen 2011, 36).

Kehyttämisen teoreettinen perusta on symbolisessa interaktionismissa ja Erving Goffmannin (1974) vuorovaikutustilanteiden merkitysten ja niiden ymmärryksen tulkinnassa. Kehyksen käsitteellä Goffman viittaa siihen, että ihminen ymmärtää tilanteita kehysten läpi, ja kehystäminen itsessään on ihmiselle luonnollista toimintaa tilanteiden jäsentämisessä. Kehykset rakentuvat kulttuurisesti sekä määrittävät yksilön tulkintaa laajemmin koko yhteisön tapaa tulkita ilmiötä. Goffmannin kehysanalyysin keskiössä ovat seuraavat käsitteet; *strippi*, *kehys*, *perustava kehys* sekä *transponointi*. Stripillä Goffman viittaa vuorovaikutustilanteeseen tai tulkintaa vaativaan irralliseen osaan toiminnasta. Kehykset kohdistuvat strippeihin, ja perustava kehys määrittää tulkinnan kohteena olevan asian yleisen luonteen. Ajallisesti ja tulkinnoista muuttuvat kehykset puolestaan saavat uudet merkitykset transponoinnissa. (Goffmann 1974, Luhtakallio 2005, 191—192.)

Kuten agendan asettuminen, myös kehyyksien tulkinta on dynaamista, sillä kehykset ovat vaihtuvia, esiintyvät limittäen ja täydentävät toisiaan. Tapahtumat sisältävät useita erilaisia tulkintakehyksiä ja tulkintakerroksia, jotka muokkaavat edelleen jo syntyneitä tulkintoja. (Goffman 1986.)

Kehystäminen ja agendan asettaminen ovat läheisiä näkökulmia, mutta kehystäminen kuitenkin voidaan nähdä laajenuksena agendan asettamisen teorialle. Kehystäminen tavallaan ylittää agendan asettamisen rajat: Asiantuntijat ja poliittiset toimijat kehystävät politiikan vaihtoehdot tavalla, joka voi lisätä heidän tukea ennen päätöksentekoa ja jopa niiden jälkeen. Kehystysprosessi liittyy ideologisiin seikkoihin ja poliittiset toimijat käyttävät ideologista repertuaaria rakentaakseen kehyksiä, joiden tarkoituksena on vakuuttaa väestö tukemaan esitettyjä poliittisia vaihtoehtoja. (Beland 2005, 2.)

Politiikassa keskeistä on se, mitkä asiat priorisoidaan ja miten ne kehystetään. Poliittista keskustelua ja poliittisia toimenpiteitä määrittävät niiden taustalla oleva puhetapa, jota kehykset, kielelliset jäsenyykset, joiden kautta asiat tulevat merkityksellisiksi, ohjaavat. Politiikassa kehykset toimivat yhteiskunnallisten ongelmien määrittäjinä ja asettavat raamit sille, mikä politiikassa ylipäänsä on mahdollista. Kehykset toimivat ongelmien lisäksi niiden ratkaisujen määrittäjinä, sillä politiikassa kamppaillaan kehyksistä, siitä keiden asettamisessa raameissa asioita tulkitaan ja politiikkaa tehdään. (Kangas ym. 2011, 144–146.) Asioiden tulkinta on siis riippuvaista siitä, mistä monista eri vaihtoehtoisista kehyksistä käsin sitä tulkitaan. Politiikassa useiden, myös keskenään kilpailuasetelmissa ja konflikteissa olevien, kehysten avulla varmistetaan jonkin asian nouseminen poliittiseen päätöksentekoon (Tirronen 2013, 36).

Kehystäminen voidaan hahmottaa strategiana, jossa asioita valitaan, korostetaan ja perustellaan. Kehyksien avulla määritellään ongelmia, tunnistaa syitä, tehdä moraalisia tulkintoja sekä esittää korjaustoimenpiteitä (Entmann 1993). Lisäksi kehystämässä korostuu ajankohta ja kohde – milloin ja kenelle tulkinnat esitetään. (Tirronen 2013, 36.) Kehyksillä rakennetaan tarve tarttua tiettyyn asiaan ja asettaa se muutoksen alle. Kehystäminen voidaankin nähdä agendan asettamisena, sillä ongelman konstruoimisen ohella kehystämällä luodaan pohja tehtäville päätöksille. Näin ollen kehystäminen helpottaa päätösten motivointia yleisölle. (Kangas ym. 2011, 147; Beland 2005.)

Kehystämässä keskeisessä asemassa on kieli, ja se millaisilla käsitteillä asioista puhutaan. Kehyksistä voidaan erottaa kaksi ulottuvuutta; *informatiivinen* ja *kommunikatiivinen*. Informatiivisella ulottuvuudella viitataan kehyksen asiasisältöön, eli argumentteihin, joilla sitä perustellaan, samalla heijastaen kehyksen rakentajan käsitystä sosiaalisesta

todellisuudesta. Toiseksi kehystämisen ulottuvuudeksi muodostuu kommunikatiivinen ulkoasu, jolla viitataan tekstikeinoihin sekä tapaan vedota yleisöön esimerkiksi symbolisilla, arvopohjaisilla, uskomuksiin tai tietoon perustuvilla tehosteilla (Kangas & Hiilamo 2009). Poliitikassa esitetyillä kehyksillä on merkitystä myös yleisen mielipiteen muotoutumisessa ja suhtautumisessa politiikkaideoihin. Erityisesti kehykset, jotka vetoavat moraalisiin seikkoihin vaikuttavat mielipiteisiin enemmän kuin kehykset, jotka perustuvat faktoihin pohjautuviin argumentteihin. Moraaliset tulkinnat ja arvot mahdollistavat faktoja laajemman ja vahvemman perusteen mielipiteen muodostamiselle. (Kangas ym. 2014, 76–77, 88–89.)

Tiivistetysti sanottuna kehysten tehtävä on vaikuttaa politiikan prosessiin sekä sen kohteisiin retorisin keinoin määrittelemällä ongelmat ja ratkaisut – oikeuttamalla jokin idea vastauksena ongelmaan. Alun perin kehysanalyysi luotiin vuorovaikutuksen jäsentämiseen, mutta kehysanalyysiä on käytetty sittemmin laajasti yhteiskunta- ja ihmistieteissä (Rönkä 2011, 25). Painopisteen siirtyessä mediaan ja poliittiseen viestintään, menetelmää on käytetty laajemmin mediassa ja poliittisessa keskustelussa ilmenevien kehyksien rakentumisen ja yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimiseen (Siljanen 2016; D’Angelo 2002, 873–874). Poliitiikan kehystutkimukset edustavat pääsääntöisesti kahta eri tutkimushaaraa. Ensimmäisissä tutkimukset hahmottavat kehysten muotoutumista poliittisessa keskustelussa, sitä miten kehyksien sisältöjä argumentoidaan ja ketkä toimivat kehysten konstruoijina. Toiset tutkimukset keskittyvät väestön mielipiteen muotoutumiseen kehysten pohjalta ja siihen, kuinka paljon kehykset vaikuttavat tämän yleisen mielipiteen muotoutumiseen. (Kangas ym. 2011, 144.)

3.2. Maahanmuutto poliittisella agendalla

3.2.1. Maahanmuuttajien työttömyys nostaa kotoutumisen poliittiselle agendalle

Suomeen alkoi tulla maahanmuuttajia, kiintiöpakolaisia ja turvapaikanhakijoita myöhään verrattuna muihin länsimaihin. Ensimmäiset maahanmuuttajat saapuivat vasta 1980-luvun lopulla, jolloin alettiin kiinnittää myös ensi kertaa huomiota maahanmuuttajien integroimiseen, sillä maahanmuuttajien huomattiin toisaalta asettuvan vastaanottomaahan pysyvästi sekä toisaalta huolestuttiin heidän olevan syrjäytymisvaarassa. (Forsander 2002, 18–20.) Neuvostoliiton hajoaminen nosti turvapaikan hakijoiden määrää Euroopassa tilanteen heijastuen myös Suomeen. Toisaalta Venäjältä ja Virosta oli suuntautunut jo aikaisemmin

Suomeen työperäistä muutttoa, sekä Suomen kansalaisuuden saaneita inkerinsuomalaisia paluumuuttajia (Saukkonen 2013, 27.)

1990-luvulla tehtiin maahanmuuttajien asemaan vaikuttavia keskeisiä lainsäädännöllisiä reformeja, jolloin hallitus toteutti laajan perusoikeusuudistuksen. Vuonna 1995 voimaan astuneessa uudistuksessa oikeuksia laajennettiin vapausoikeuksista taloudellisiin ja sosiaalisiin ulottuvuuksiin, ja se asetettiin koskemaan kaikkia Suomen oikeusjärjestelmän piirissä olevia pelkästään Suomen kansalaisten sijaan. Myös syrjinnän kieltö sisällytettiin perustuslakiin vuonna 1995. (Saukkonen 2013, 28.) Kuitenkin 1990-luvun loppuun saakka maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottaminen oli vähäistä, ja he olivat samojen työvoimapalveluiden piirissä kuin kantasuomalaisetkin. Ainoastaan noin puolet työvoimapalveluiden asiakkaista pääsivät pitkien odotusaikojen vuoksi kieli- ja työvoimakoulutuksiin. (OECD 2018, 59; Sarvimäki & Hämäläinen 2016.)

Suomalainen yhtenäisyyttä korostava kansallinen identiteetti oli samaan aikaan muutoksen alla. Monikulttuurisempaa Suomea oltiin jo yhteiskunnallisissa keskusteluissa alettu vaatia aikaisemmalla vuosikymmenellä. Euroopan unionin jäsenyyttä hakiessa keskustelu kansallisesta erityislaatuudesta muutti painopistettä yhteisyyteen suhteessa muihin länsimaihin. Toisaalta samalla, kun kulttuurinen monimuotoisuus hyväksyttiin, alkoi painottua myös talouskasvun ja kilpailukyvyn ideologia. Eriarvoistuminen lisääntyi ja 1990-luvulla alettiin korostaa yksilöiden mahdollisuuksia, velvollisuuksia ja aktiivista osallistumista. (Saukkonen 2013, 29–30.)

Kotoutuminen nousi politiikan asialistalle ensi kertaa 1990-luvun alussa maahanmuuttajien työllisyyden heikon kehityksen vuoksi. Suomeen suuntautui maahanmuutttoa ensi kertaa merkittävässä määrin 1990-luvun alussa, samaan aikaan talouden lamakauden kanssa (OECD 2018, 51). Laman jälkeen työn saamisen mahdollisuudet parantuivat taloustilanteen kohentuessa, ja kantaväestön työllisyys kääntyi nousuun. Kuitenkin maahanmuuttajaväestön kohdalla työllisyydessä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuonna 1999 astui voimaan ensimmäinen maahanmuuttajien kotoutumista ja turvapaikan vastaanottamista säätelevä laki (493/1999), jonka tavoitteena oli edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien taitojen ja tietojen saavuttamista. (Liebkind ym. 2004, 30–31.) Työvoimatoimistoissa alettiin laatimaan yksilöllisiä kotoutumissuunnitelmia maahanmuuttajille, joiden tavoitteena oli ohjata maahanmuuttajat

koulutuksiin ja toimenpiteisiin, jotka vastasivat heidän aikaisempaan osaamiseen sekä yksilöllisiin tarpeisiin. Kuitenkaan lisärahoitusta toimintaan ei kohdistettu, ja lain ensisijainen innovaatio oli lisätä huomiota maahanmuuttaja-asiakkaisiin työvoimapalveluissa. (OECD 2018, 59.)

Asenneilmapiiri 1990-luvun laman jälkeen muuttui ja talouden noususuhdanne vaikutti myös siihen, että maahanmuuttoon ja työperäiseen maahanmuuttoon suhtauduttiin aikaisempaa positiivisemmin. Kuitenkin jännitteitä ja eroja puolueiden välillä ja sisällä suhtautumisessa maahanmuuttoon, eurooppapolitiikkaan, ulkomaalais- ja pakolaispolitiikkaan muodostui 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa Suomessa. (Saukkonen 2013, 32.)

3.2.2. Kotoutumispolitiikan uudistaminen ja poliittisten jännitteiden purkautuminen 2000-luvulla

Erityisesti lähestyessä 2010-lukua ja sen jälkeen kotoutumispolitiikka on ollut haasteiden äärellä uuden talouskriisin, polarisoituneen asenneilmapiirin, kasvavan maahanmuuton ja julkisen sektorin säästöpainneiden osalta. Saukkonen (2013) esittää, että 2000-luvulla yhteiskunnallinen ilmapiiri liittyen maahanmuuttokysymyksiin polarisoitui ja poliittiset jännitteet alkoivat purkautua. Perinteisten vähemmistöryhmien lainsäädännöllinen asema parantui, ja etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus lisääntyi erityisesti pääkaupunkiseudulla, sekä paikkakunnilla, jossa oli vastaanottokeskukset. Toisaalta monikulttuurisuus nähtiin positiivisena muutoksena, toisaalta taas monet suomalaiset eivät asettuneet monikulttuurisuutta kannattavien uusien käsitysten taakse, vaan pitivät kiinni konservatiivisista ja kansallista yhtenäisyyttä korostavista näkemyksistä. Kansanosan tyytymättömyys vakiintuneiden puolueiden politiikkojen voimattomuuteen kasvoi. Vastauksena monikulttuuriseen politiikkaan syntyi kysyntä populistiselle ja nationalistiselle liikehdinnälle. 2010-lukua lähestyessä Perussuomalaisten puolue aloitti voittokulkunsa edustaen konservatiivia arvoja, nationalistisia ja maahanmuuttokriittisiä näkemyksiä. Länsieurooppalaisen kehityksen mukaisesti myös Suomessa kehittyi uusnationalistista liikehdintää. Näiden näkemysten edustajat integroituivat Perussuomalaisten puolueeseen vuoden 2011 vaaleihin. (emt. 34–36.)

Samoihin aikoihin kotoutumiseen liittyvää lakia uudistettiin, ja vuonna 2011 astui voimaan Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Uudistamisen keskiössä oli kotoutumisen varhaisen vaiheessa varmistaa, että maahanmuuttajat saavat perustietoa suomalaisesta

yhteiskunnasta, työelämästä ja kotoutumispalveluista. Laki määrittelee eri kotouttamistahojen roolit ja tehtävät ja korostaa tiedon ja ohjauksen merkitystä kotouttamisessa. (OECD 2018, 57–58.) Lain keskeinen tavoite oli tarjota eri oleskelun perusteella maahan muuttaneille kotoutumispalvelut. Uuden lain keskeiset käsitteet ja painopisteet olivat pääosin samoja kuin edellisessä, mutta uusi laki ottaa huomioon kotoutumisen kaksisuuntaisuuden entistä paremmin ja siinä kotoutuminen nähtiin työelämää laajemmin yhteiskuntaan kiinnittymisenä (Saukkonen 2013, 88–90).

Vuoden 2009 talouskriisi vaikutti jälleen työmarkkinoihin. Vuosina 2008–2015 työttömyys lisääntyi. Työn kustannuksiin vaikuttivat myös palkkakustannusten nousu sekä työn tuottavuuden lasku. Vuonna 2016 kantaväestön työllisyys oli samalla tasolla kuin ennen kriisiä, kun taas ulkomaalaistaustaisen väestön työllisyys ei ollut saavuttanut kriisiä edeltävää tasoa. (OECD 2018, 53.) Samaan aikaan julkiseen sektoriin kohdistetut säästöpainet olivat johtaneet kestävämpään tilanteeseen, jossa yhdellä kotoutumisen parissa työskentelevällä työvoimavirkailijalla saattoi puolen vuoden aikana olla hoidettavanaan 400 asiakastapausta (OECD 2018, 59). Jo vuonna 2012 valtion kotouttamisohjelmassa peräänkuulutettiin resurssien lisäämistä kotouttamiseen. Valtioneuvoston julkaisussa (2012) esitettiin pitkän aikavälin kotoutumiskustannusten nousevan, sillä vajaa resursointi kotouttamispalveluihin aiheuttaa maahanmuuttajien ulos jäämistä työvoimasta, kotoutumisen hidastumista, koulutuserojen kasvua sekä syrjäytymisen riskiä useassa sukupolvessa. (Saukkonen 2013, ks. Valtioneuvosto 2012, 60.) Vaikka vajaat resurssit olivat tiedossa, lisää rahaa kotoutumiseen ei budjetoitu.

Jo valmiiksi kestävämpään tilanteeseen resursoinnin kannalta turvapaikan hakijoiden määrä kääntyi räjähdysmäiseen nousuun vuonna 2015 ja kotoutuminen nousi poliittiselle agendalle jälleen. Turvapaikkaa Suomesta haki vuonna 2015 noin 32 500 henkilöä, joista valtaosa oli Irakin kansalaisia. Yhteensä kansainvälistä suojelua haki vuosina 2015–2018 44 000 henkilöä. (OECD 2018, 20.) Turvapaikanhakijoiden määrä asetti suuren haasteen yhteiskunnalle lyhyellä aikavälillä – asuinpaikkojen ja maahan asettumisen suhteen, toisaalta myös pitkällä aikavälillä kotoutumisen suhteen. Vastauksena turvapaikan hakijoiden tuloon, pääministeri Juha Sipilän hallitus julkaisi vuonna 2016 kuusikohtaisen toimintasuunnitelman, jonka tavoitteena oli saada maahanmuuttajat nopeasti kuntiin, koulutukseen ja työhön, muun muassa nopeuttamalla kotoutumisen käynnistymistä, parantamalla kielitaidon

hankkimismahdollisuuksia, uudistamalla aikuisten perusopetusta, tarjoamalla perheille moniammatillista tukea sekä lisäämällä osallisuutta vapaa-ajan ja järjestöjen toiminnassa.

Kotouttamista on kehitetty ja kotoutumiseen suunniteltu uusia malleja eri hankkeissa viime vuosikymmenen aikana. Tavoitteena on ollut löytää uusia kotoutumispolkuja eri työmarkkinatilanteissa oleville maahanmuuttajille ja nopeuttaa työmarkkinaintegraatiota. Osallisena Suomessa -hanke toteutettiin vuosina 2011–2013. Hankkeessa kehiteltiin erilaisia kotoutumispolkuja työttömille, työssä ja työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Vuonna 2017 käynnistynyt SIB-projekti (Social Impact Bond) puolestaan tähtää integraatio-prosessin nopeuttamiseen yhdistämällä koulutuksen ja työn uudella tavalla. Nykyisessä mallissa koulutukset, kuten kielikoulutukset suoritetaan ennen muita toimia ja ennen työtä, ja *kotoSIB*-pilottihankkeessa koulutuksia paitsi yhdistetään työntekoon, myös täydennetään osaamista työssä esiin prosessin aikana nousseiden yksilöllisten tarpeiden mukaan (OECD 2018, 18).

Lakiin kotoutumisen edistämiseksi suunniteltiin laajoja muutoksia sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä Sipilän hallituskaudella 2015–2018. Hallitukseen oli noussut Kokoomuksen ja Keskustan lisäksi Perussuomalaiset, mutta kesäkuussa vuonna 2017 järjestetyn puoluekokouksen jälkeen, perussuomalaisten sisäisten kokoonpanomuutosten perusteella hallitus päätti, ettei voi toimia samalla kokoonpanolla. Perussuomalaiset olivat jakaantuneet kahteen linjaan, joista jyrkempiä ja maahanmuuttokriittisempiä arvoja edustava Jussi Halla-aho voitti puolueen puheenjohtajuuden. Puolueen hallituksesta irtaantui joukko kansanedustajia muodostaen uuden puolueen nimeltä Sininen tulevaisuus, joka jatkoi hallituksessa Keskustan ja Kokoomuksen rinnalla. Perussuomalaiset siirtyivät oppositioon vuonna 2017, ja Hallituksen esitys uudesta laista kotoutumisen edistämiseksi luovutettiin eduskunnalle heinäkuussa 2018, josta lakiehdotus eteni valiokuntakäsittelyyn.

3.2.3. Maahanmuuttajiin liittyvän poliittisen keskustelun polarisoituminen mediateksteissä ja politiikka-asiakirjoissa Suomessa

Suomessa maahanmuuttoon liittyvää poliittista keskustelua on tutkittu mediassa sekä sosiaalisessa mediassa runsaasti ja systemaattisesti 2010-luvulla keskustelun polarisoitumisen ja Perussuomalaisten vaalivoiton 2011 jälkeen. Suvi Keskisen (2009) mukaan

maahanmuuttoon liittyvä keskustelu polarisoitui vuoden 2008 kunnallisvaalien ja 2009 eurovaalien välisenä aikana. Vuoden 2008 vaaleissa julkisuutta maahanmuuttoa kritisoivilla näkemyksillä saaneet Perussuomalaiset menivät vaaleissa läpi. Hän analysoi Helsingin Sanomien maahanmuuttokirjoittelua, ja huomasi, että puolueiden kannanotot maahanmuuttoon olivat ristiriitaisia tai vältteleviä. Maahanmuuttokriittisyyttä esiintyi kaikkien puolueiden ehdokkaiden keskuudessa, suoraa ulkomaalaisvastaisuutta ainoastaan perussuomalaisten keskuudessa. Ainoastaan Ruotsin kansan puolueen ehdokkaat toivat mediassa maahanmuuttoa puolustavia kannanottoja. (emt. 37–39.)

Työllistymistä ja kotoutumista koskevaa keskustelua on tutkittu vähemmän, mutta maahanmuuttajien työllistymisestä ja työstä käytyä mediakeskustelua tutkinut Simola (2008) toteaa, että kaikessa maahanmuuttoon liittyvässä mediakeskustelussa työ ja työvoimaa koskeva puhe on keskiössä. Keskustelun painopiste työllistymisen vaikeuksista siirtyi 2000-luvulla maahanmuuttajien työtä koskeviin ja työperäistä muuttoa koskeviin kirjoituksiin. Myös työperäistä muuttoa koskeva puhe oli jakautunutta ja sen lisääntyminen antoi tilaa myös maahanmuuttoa vastustaville puheenvuoroille, sillä sitä vastaan oli helpompaa ottaa kantaa. Työperäistä muuttoa vastustavat kannanotot perusteltiin sopeutumisvaikeuksilla, huonolla kielitaidolla, korkealla työttömyydellä ja kulttuurieroilla. Mediassa huolestuttiin myös työnantajien tavasta työllistää maahanmuuttajat heikoimmilla työehdoilla, samalla taas heikentäen suomalaisten työntekijöiden neuvotteluvoimaa työmarkkinoilla. (Simola 2008, 109–110.)

Yleisesti maahanmuuttokeskustelua valtamediassa oli aikaisemmin luonnehtinut korrektius, ja median luoma kuva maahanmuuttajista on positiivinen suhteessa mielipidemittausten perusteella vallitsevaan asenneilmapiiriin Suomessa (Maasilta 2012, 14–15).

Maahanmuuttokeskustelun polarisoitumiseen vaikutti Raittilan (2009) mukaan se, että kriittiset äänet eivät päässeet kuuluviin valtamediassa, vaan siirtyivät Internetiin. Mediassa myös politiikkojen annettiin toteuttaa kahta eri strategiaa; suhtautua yhtäältä myönteisesti maahanmuuttoon, mutta toisaalta esittää jyrkkiä näkemyksiä joistain maahanmuuttoon liittyvistä seikoista, kuten muuton rajoittamisesta. Maahanmuuttajat eivät myöskään itse ole mediassa saaneet ääntä, ja heidät ollaan esitetty kohteina, ja heidän puolestaan puhuvat valtaväestön edustamat asiantuntijat. (Raittila 2009, 69–70.)

Maasilta (2012) tutki sosiaalisen median ja perinteisen median vuorovaikutusta suhteessa maahanmuuttokeskusteluun ja totesi, että myös perinteinen media on luopunut

varovaisuudesta tuodessaan ilmi maahanmuuttokriittisiä näkemyksiä. Suvaitsevuuutta peräänkuuluttavat kampanjat mediassa ovat jääneet kriittisten äänten jalkoihin. Tämä ei silti tarkoita, että enemmistön suhtautuminen maahanmuuttoon olisi muuttunut merkittävästi kielteisemmäksi, vaan ilmiön taustalla olevan median muutos, jossa uutisen kiinnostavuus on noussut tärkeimmäksi kriteeriksi. Esimerkkinä sosiaalisen median ja perinteisen median vuorovaikutuksesta ja maahanmuuton uutisointiinkin liittyvästä muutoksesta Maasilta käyttää Teuvo Hakkaraisen saamaa julkisuutta mediassa. Media nosti näkemyksiä esiin Hakkaraisen sosiaalisesta mediasta, tehden niistä uutisia (Maasilta 2012, 50.)

Tutkittaessa oikeistopopulismien nousua Suomessa, on havaittu, että perussuomalaisten asiakirjoissa ja vaaliohjelmassa peräänkuulutetaan ”maassa maan tavalla” -ideologiaa. He toivottavat tervetulleiksi työntekijä- ja yrittäjämaahanmuuttajat, mutta rajoittaisivat muuta kuin työhön perustavaa maahanmuuttoa. (Pakkasvirta 2019, 124.) Media ja sosiaalinen media ilmentävät ja ylläpitävät nationalismia. Pakkasvirta (2019, 130–131) viittaa totuuden jälkeiseen politiikkaan uutena poliittisena ja mediakulttuurin ilmiönä, jossa keskustelut arvioidaan sen perusteella, miten ne vaikuttavat tunteisiin, samalla irrottautuen tai vääristellen tosiasioita. Mediatutkimuksessa ollaan viime vuosina tutkittu uusissa medioissa (valemedioissa ja sosiaalisessa mediassa) ilmenevää maahanmuuttajiin ja maahanmuuttoon myönteisesti suhtautuviin kohdistuvaa vihapuhetta (esim. Mattila ym. 2019, Mäkinen 2016, Tuomola 2018).

Kotoutumispolitiikkaa ja sen toteuttamista kotouttamishankkeissa 2010-luvulla tutkinut Lappalainen (2017) käytti aineistonaan politiikka- ja kotouttamishankeasiakirjoja, esimerkiksi vuosien 2012–2015 valtion kotouttamisohjelmaa ja siinä esitettäviä makrotason ideoita sekä Osallisena Suomessa -hankkeen raportteja hankkeen järjestämisen ajalta vuosina 2010–2013. Keskeinen tulos asiakirjoissa on kotoutumisen määrittelyn kotouttamisohjelmassa armollisuus suhteessa taas käytännön toteutukseen. Kotouttamisohjelmassa kotouttamisen määrittelyssä keskiöön nousee osallisuuden kasvattaminen, kulttuurisen vuorovaikutuksen sekä sosiaalisen koheesion edistäminen. Tavoitteena on hallinnan näkökulmasta kasvattaa maahanmuuttajakansalaisista sosiaalisempia subjekteja. Maahanmuuttajia hallittiin hankkeissa ohjauksen keinoin, jossa keskiöön nostettiin maahanmuuttajan yksilölliset tarpeet ja elämäntilanteet, ja yksilö asetetaan auktoriteetin johdettavaksi. Ohjaus on aktivointia, koska sen tavoitteena on tukea maahanmuuttajan oma-aloitteisuutta ja toimijuutta yhteisön jäsenenä. Lappalainen esittää, että yksilön vastuullistaminen ja velvoittaminen kietoutuvat laajemmin aktiivisen

kansalaisuuden käsitykseen. Hänen mukaansa suomalainen yhteiskunta tukee monikulttuurisuutta periaatteellisella ja lainsäädännöllisellä tasolla. Poliitiikan toimeenpanossa nämä periaatteet eivät ole kuitenkaan 2010-luvulla toteutuneet ja maahanmuuttajien oma ääni on jäänyt kuulematta. (Lappalainen 2017, 334–340, ks. myös Söderling 2015.)

Vuoden 2015 jälkeen erityisesti turvapaikkapolitiikka on kiinnostanut suomalaisia tutkijoita. Keskinen (2016) tutki turvapaikka- ja maahanmuuttopoliittista keskustelua vuosina 2009–2011 puolueohjelmissa, täysistuntokeskusteluissa ja politiikka-asiakirjoissa. Hän analysoi taloudellisen retoriikan vaikutuksia suhteessa pohjoismaiseen toisaalta egalitaarisuuden ja toisaalta kansalliseen identiteetin varaan rakentuvassa hyvinvointivaltiossa. Keskinen esittää, että länsimaiden ulkopuolelta muuttavien maahanmuuttajiin liittyvässä politiikassa ja sosiaaliturvapolitiikassa hyvinvointivaltion määrittelystä ja resurssien jaosta kamppaillaan politiikassa. Keskinen mukaan ymmärtääkseen hyvinvointivaltioon liittyvän argumentoinnin suhdetta maahanmuuttajia koskevaan politiikkaan, tulee poliittisesta retoriikasta erottaa kolme eri diskurssia: hyvinvointinationalismi, hyvinvointisovinismi sekä sosiaalinen eksklusio.

Hyvinvointinationalismilla Keskinen viittaa diskursseihin ja ideologiaan, jossa hyvinvointi ja kansallinen identiteetti kietoutuvat yhteen ja sosiaalietuuksien jako perustuu kansalliseen yhteisöön kuulumiseen. Maahanmuutosta puhutaan kansallisvaltion ja talouden näkökulmasta, ei maahanmuuttajan.

Hyvinvointisovinismissa sosiaaliturva koskettaa ainoastaan ”omia kansalaisia” ja kansaan kuulumisen perustuu nationalistisiin, toiseuttaviin sekä rasistisiin kriteereihin. Tyypillisesti oikeistopopulistiset puolueet hyödyntävät hyvinvointisovinistista retoriikkaa ja rakentavat poliittisen agendansa tämän kaltaisille näkemyksille. Eksklusionäkemyksessä taas sosiaaliturva kuuluu ainoastaan niille, jotka asuvat ja työskentelevät maassa, eikä kaikille niille, joilla on oleskelulupa. Eksklusiivinen näkemys pitää sisällään toimenpiteitä ja näkemyksiä siitä, kuinka tulonsiirtoja ja sosiaalipalveluita tulee rajoittaa tai asettaa velvoituksia pitkänkin maassa asumisen jälkeen. Eksklusionismi saattaa Keskinen mukaan olla laajennus hyvinvointisovinistista näkemyksistä, sillä kansallisen identiteetin ja kulttuuristen syiden perusteella sosiaalisia oikeuksia rajoitetaan. Toisaalta se voi olla laajennus myös hyvinvointinationalismille, sillä valtion (taloudellinen) etu vaatii eksklusiivisia päätöksiä.

Keskisen mukaan hyvinvointinationalistiset näkemykset ovat vahvasti esillä suurten puolueiden maahanmuuttopoliittisissa linjauksissa. Puolueohjelmissa suomalainen hyvinvointivaltio esitetään erityisenä yhteiskuntana, joka houkuttelee taloudellista hyötyä tavoittelevia maahanmuuttajia länsimaiden ulkopuolelta. Perussuomalaisten poliittinen agenda taas pitää sisällään eksklusiota ja hyvinvointisovinismia esittäviä näkemyksiä.

Myös Välimäki (2019) tutki turvapaikkapolitiikkaa politiikka-asiakirjoissa pääasiallisesti vuosina 1975–2015, mutta hän esittää myös näkemyksiä vuoden 2015 jälkeisistä politiikkamuutoksista. Välimäki esittää, että vaikka Kokoomuksella oli hallituksessa sisäministerin salkku, Perussuomalaiset vaikuttivat turvapaikkapolitiikan ratkaisuihin paljon. Välimäki perustelee tätä sillä, että Sipilän hallituksen vuosina 2015–2016 julkilausuttuna tavoitteena on ollut Suomen houkuttelevuuden vähentäminen kohdemaana. Tämä on tapahtunut esimerkiksi heikentämällä ulkomaalaisten oikeusturvaa. Tavoitteena on ollut pienentää maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia. Kokoomuksen ja Keskustan politiikkalinjaukset siis ajoivat Sipilän hallituskaudella samankaltaisia tavoitteita, esimerkiksi perussuomalaisten politiikkojen menestyksen esimerkistä, mutta toisaalta siksi, että heidän omassa äänestäjäkunnassaan mielipidemittausten perusteella löytyy kaikupohjaa maahanmuuttoa rajoittavalle politiikalle. Eurooppalaisessa vertailussa keskustaoikeiston näkemykset 2000-luvulla on noudattanut suomalaista poliittista tilannetta vastaavaa linjaa. Hallituksen näkemyksiä on vastustettu paitsi oppositiopuolueissa, myös useissa kansalaisjärjestöissä, joissa ollaan turvapaikkakysymyksessä vedottu esimerkiksi moraaliiin ja kansainvälisten sopimusten noudattamiseen. (emt. 54–55)

4. Tutkimuksen tavoitteet

4.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Poliittista ja julkista maahanmuuttokeskustelua on tutkittu säännöllisesti ja kattavasti media-aineistoilla (esim. Ahonen 2008; Keskinen 2009; Maasilta 2012). Erityisesti 2010-luvulla oikeistopopulismin nousu ja maahanmuuttokeskustelun polarisoituminen politiikassa ja julkisessa keskustelussa on ollut suosittu tutkimuksen aihe. Toisaalta myös maahanmuuttajien työllistymistä on sosiaalitieteissä tutkittu paljon, ja maahanmuuttajien työtä ja työllistymistä koskeva tutkimus kietoutuu työmarkkinoiden segmentaatioon sekä työelämän muutokseen, ja maahanmuuttajien on todettu olevan muuton kohdemaan työmarkkinoilla haavoittuvassa asemassa. Suomalaisissa maahanmuuttajien työllistymistä koskevista tilastoista käy ilmi maahanmuuttajien korkeampi työttömyysaste suhteessa kantaväestöön, mutta pitkittäistutkimukset ovat osoittaneet maahanmuuttajien työllistymisen parantuvan huomattavasti maassa olo vuosien karttuessa (Linnanmäki-Koskela 2010). Kotoutumista taas on tutkittu työllistymistä vähemmän, mutta kuitenkin kotoutumista koskevia raportteja on tuotettu viime vuosina (OECD 2018), kotouttamisen toimenpiteiden vaikuttavuutta mitattu (Sarvimäki 2016), ja maahanmuuttajien kokemuksia kartoitettu laajasti (UTH 2015).

Kotoutumista koskevaa keskustelua politiikka-asiakirjoissa ei ole tutkittu aikaisemmin. Maahanmuuttoon liittyvän poliittisen keskustelun tutkiminen on tärkeää, sillä jo yhteiskunnassa vallitseva poliittinen ilmapiiri vaikuttaa paitsi maahanmuuttajien kotoutumiseen, myös kotoutumispolitiikan paikalliseen järjestämiseen (Saukkonen 2013). Kehyttäminen politiikkaprosessissa on asioiden valinnan korostamisen ja perustelemisen strategia (Tirronen 2011), ja poliittisen keskustelun kehystäminen tuottaa uutta tietoa siitä, mitkä kotoutumiseen liittyvät asiat priorisoidaan.

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää, miten kotoutumisen ja työllistymisen liittyvät osa-alueet ja ongelmat kehystetään, sekä mitkä asiat nousevat poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä, ja myös maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistyminen monimuotoisia kysymyksiä. Tutkimuskysymykset voidaan jakaa kahteen pääkysymykseen seuraavasti:

1. Millä tavalla kotoutumista kehystetään poliittisessa keskustelussa vaalikaudella 2015—2018?

2. Minkälaisia eroja puolueiden välillä kotoutumista koskevissa kehyksissä on?

Kehystämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota ajankohtaan, siihen, milloin tulkinnat esitetään (Tirronen 2011, 36). Kotoutuminen politiikan agendalla on aiheena ajankohtainen, mutta myös juuri ajankohtansa vuoksi tärkeä kahdesta syystä. Ensiksi poliittinen ja julkinen keskustelu maahanmuutosta on muuttunut ja polarisoitunut 2010-luvulla Perussuomalaisten kannatuksen nousun myötä oikeistopopulistiset ja maahanmuuttokriittiset näkemykset ovat saaneet lisää huomiota mediassa. Myös viimeisimmät kannatusmittaukset osoittavat Perussuomalaisten suosion jatkuvaa kasvua Suomen suurimmaksi puolueeksi.

Toiseksi 2010-luvulla lakia on jo kertaalleen uudistettu sekä pyritty löytämään parempia käytäntöjä kotoutumiseen erilaisten hankkeiden avulla. Kotoutumista ja sijoittumista työmarkkinoille on haluttu nopeuttaa lainsäädännöllisin keinoin, mutta yrityksestä huolimatta viime hallitus ei saanut aikaan muutoksia kotoutumiseen liittyen, uudistuksen kaatuessa hallituskauden päättyessä. Kotoutumislain ja kotouttamisen toimivuuden uudistaminen on uuden hallituksen tehtävälisellä. Tutkielmani tarkoitus on täten myös tuottaa tiedollista jatkumoa kotoutumiseen liittyvästä poliittisesta keskustelusta myös uusien käytäntöjen ja lainsäädännön astuessa voimaan.

Työhön, työllistymiseen ja työperäiseen muuttoon liittyvää keskustelua maahanmuutosta voidaan pitää myös areenana, joka on luonut tilaa yleisesti maahanmuuttokriittisille argumenteille (Simola 2008). Poliitikassa kehysten *informatiivinen ulottuvuus* koostuu argumenteista, joilla aina kulloistakin ideaa perustellaan (Kangas ym. 2011).

Tarkastelen erityisesti työtä ja työllistymistä kotoutumiskeskustelun kehyksissä, ja sitä millä tavalla työhön ja työllistymiseen liittyvillä asioilla kotoutumisen keskustelua jäsennetään. Ensimmäiseksi analyysissä kiinnitän katsettani kotoutumisen yhteydessä työhön; siihen, miten maahanmuuttajien työllistymistä jäsennetään kotoutumiseen liittyvässä poliittisessa keskustelussa sekä myös sitä, mitä muita kotoutumisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden muotoja, kotoutumisen toimenpiteisiin liittyvissä keskusteluissa nousee esiin. Lopulta pohdin sitä, onko kotoutumispolitiikassa työllistyminen kotoutumisen tärkein mittari (Forsander

2013) ja onko se enää maahanmuuttajia koskevan työelämän muutoksen ja aikaisemman tutkimuksen osoittamien kantaväestöä huonompien työmarkkina-asemien perusteella kotoutumisen mittarina riittävä. (ks myös Lyytinen 2019.)

Kiinnittäessäni huomion kehysten sisältöön, tarkastelen keskustelua myös maahanmuuttoa koskevien näkemysten yhteiskunnallisen ja poliittisen polarisoitumisen ja oikeistopopulismin poliittisen nousun aikana. Kehystäminen politiikan areenalla on kamppailua ongelmien ja ratkaisuiden määrittelyvallasta (Kangas ym. 2011, 144–146). Maahanmuuttokeskustelun ja asenteiden polarisoitumisen vuoksi valitsemani tutkimuksen ajankohtana on tärkeää tutkia myös keskusteluissa ilmeneviä eroja ja sitä, mitä ja keiden tulkintaraameista kotoutumisen ongelmia ja ratkaisuehdotuksia esitetään ja viimeiseksi sitä, keiden esittämät ratkaisuehdotukset korostuvat.

4.2 Aineisto ja menetelmät

4.2.1 Aineiston kuvaus

Aineistona tässä tutkimuksessa käytän kotoutumiseen liittyviä politiikka-asiakirjoja. Tutkimuksessa käytetyt asiakirjat ovat valtiopäiväasiakirjoja, jotka ovat julkisesti luettavissa eduskunnan kotisivuilta. Aineiston keräsin valtiopäiväasioiden arkistosta kotoutumiseen ja kotouttamiseen liittyen vuosina 2015–2019. Aineistoon kuuluu kotoutumiseen liittyvät täysistuntokeskustelut kotoutumislain uudistamisesta, kotoutumisen toimivuudesta sekä kotoutumis- ja turvapaikkapolitiikasta, sekä näihin asiakokonaisuuksiin liittyvät muut asiakirjat. Taulukossa 1 on esitetty tutkimusaineistoon sisältyvät valtiopäiväasiakirjat. Aineistona toimii näitä koskevat täysistuntojen pöytäkirjat.

Taulukko 1. Aineistoon sisältyvät valtiopäiväasiakirjat.

Talousarvioaloitteet	Kirjalliset kysymykset	Aloitteet	Hallituksen esitykset	Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot	Eduskunnan kirjelmät
TAA 71/2015	KK 247/2015	TPA 51/2016	HE 169/2016	O 10/2017	EK 56/2018
TAA 394/2016	KK 350/2015	TPA 4/2016	HE 96/2018	SiVL 14/2018	EK 35/2018
TAA 249/2016	KK 414/2015	KA 4/2016		TyVL 10/2018	
TAA 249/2017	KK 432/2015	LA 74/2018		TrVM 6/2018	
TAA 136/2017	KK 278/2015	LA 88/2018			
TAA 316/2017	KK 149/2016				
TAA 63/2018	KK 234/2016				
LTA 4/2018	KK 331/2016				
LTA 37/2018	KK 469/2016				
LTA 38/2018	KK 232/2016				
	KK 191/2016				
	KK 113/2016				
	KK 578/2017				

Valtiopäiväkeskusteluista erityisesti kolme nousi keskeisiksi. Ensimmäinen on täysistuntokeskustelu Perussuomalaisen kansanedustaja Juho Eerolan huhtikuussa 2016 jättämään keskustelualoitteeseen, jonka pohjalta käytiin suomalaista turvapaikka- ja kotoutumispolitiikkaa koskeva keskustelu. Eerola toteaa keskustelualoitteessaan turvapaikanhakijoiden saapumisen historiallisen suuresta määrästä heränneen tiukassa taloustilanteessa kansan keskuudessa huolta. Hänen mukaansa kansalaisilla on oikeus saada tietää, mitä heidän äänestämänsä kansanedustajat turvapaikkatilanteesta ajattelevat. Täysistuntokeskustelu aloitteen pohjalta käytiin toukokuussa 2016.

Toinen keskeinen keskustelu virisi eduskunnan tarkastusvaliokunnan helmikuussa 2017 käynnistämästä ja tilaamasta tutkimushankkeesta, jossa selvitettiin maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta. Valiokunnan asia käsiteltiin täysistunnossa tammikuussa 2019, ja eduskunta hyväksyi tarkastusvaliokunnan kannanoton, jossa eduskunta

edellyttää hallitukselta kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman laatimista kotouttamistoimien uudistamistarpeesta ja toteutettavista uudistuksista selontekona vuoden 2020 loppuun mennessä, ja hallituksen uudistavan kokonaan kotoutumislain sekä muun lainsäädännön eduskuntakäsittelyn pohjalta.

Kolmanneksi, hallitus esitti heinäkuussa 2018 säädettäväksi uuden lain kotoutumisen edistämiseksi kumoamaan vanhan voimassa olevan lain. Uuden lain tarkoituksena oli *”edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämässä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen sovitettaisiin yhteen maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa.”* (HE 96/2018.) Lakiehdotuksesta käytiin eduskunnan täysistunnossa lähetekeskustelu ja se eteni valiokuntakäsittelyyn, jossa työelämä ja tasa-arvovaliokunta sekä sivistystoimivaliokunta antoivat lausuntonsa lakiehdotuksesta. Kuitenkin lakiehdotus raukesi huhtikuussa 2019 Sipilän hallituskauden päättyessä, eikä asiaa ei ehditty käsitellä loppuun.

4.2.2. Kehykset ja sisällönanalyysi

Tutkimukseni metodologinen tausta pohjautuu kehystämiseen. Kehysanalyysin tavoitteina ovat yhtäältä yhteiskunnallisten kehysten hahmottaminen ja toisaalta kehysten muuttuvien merkitysten tavoittaminen. Kehyksillä on myös muuttuvan luonteen vuoksi ajallinen aspekti; kehykset eivät ole pysyviä, ne muuttuvat ja saavat uusia merkityksiä ajassa – kehystäminen on kokemuksia jäsentävä prosessi. (Luhtakallio 2005, 192.)

Goffmannin kehyksen käsitettä mukaillen lähestyn jäsentämällä uuden kotoutumislain säädännön prosessia ja maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista koskevaa keskustelua pyrkimällä ja tämän jäsenyyksen kautta ymmärtämään kotoutumista ja työllistymistä koskevaa keskustelua politiikan kontekstissa. Kehyksen avulla järjestän kotoutumiskeskustelun ilmiön temaattiseksi osiksi (D’Angelo 2002). Samalla kuitenkin reflektoiden ja kyseenalaistaen muodostamieni tulkintakehysten käyttämistä ja valintaa, sillä

tutkimuksessa tulkintakehyksiä tyypitellessä vaarana on suunnatta kehyksiä teoreettisen viitekehyksen pohjalta rutiininomaisesti ja yksinkertaistetusti (Karvonen 2002).

Tässä tutkimuksessa pyrin Kankaan ym. (2011, 144) politiikan kehystämisen tyypittelyn toisen tutkimushaaran mukaisesti selvittämään ensinnäkin sitä, mitä maahanmuuttajien kotoutumista kehyksiä poliittisessa puheessa esiintyy ja toiseksi selvitän puheiden sisältöjä – minkälaisista argumenteista kehykset ovat muotoutuneet. Kolmanneksi tarkastelen sitä, mitkä puolueet ovat toimineet kehysten rakentajina.

Tässä tutkielmassa kehykset liittyvät vahvasti valitsemani aikajänteen aikana tapahtuneisiin muutoksiin sekä yhteiskunnallisiin tilanteisiin – kasvaneen maahanmuuton määrän ja turvapaikan hakijoiden liikkuvuuteen Euroopassa sekä maahanmuuttoasenteiden kiristymiseen ja suhtautumisen polarisoitumiseen. Tähän nähden aineistossa käytiin yksimielistä keskustelua kotoutumisesta: sen ongelmista ja hallituskauden loppupuolella myös ratkaisuksista. Aineistossa jo kolmen vuoden aikavälillä oli havaittavissa muutoksia yksimielisempään, konservatiivisempaan suuntaan.

Aineiston analyysin tutkielmassa toteutan sisällönanalyysin keinoin. Sen avulla pyrin aineistosta erottamaan ja tavoittamaan tutkimuskysymyksiin nähden oleellisen informaation kehysten sisällöistä. Sisällönanalyysi menetelmänä on laaja, väljä ja joustava. Oikeastaan kaikki laadullinen tutkimus voidaan katsoa osittain kuuluvan sen alle. Sisällönanalyysin tarkoituksena on hajottaa aineisto osiin, valikoida tutkimustarpeeseen sisältyvä aines sekä järjestää se uudelleen esimerkiksi luokittelemalla, teemoittelemalla ja lopuksi kirjoittamalla yhteenveto. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 104–105.)

Sisällönanalyysi voidaan jakaa teoria- tai aineistolähtöiseen tai teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin. Tässä tutkielmassa aineistolähtöinen ja teoriaohjaava näkökulma painottuu, sillä kattomenetelmänä kehystämisen avulla muodostan ensin aineiston pohjalta kehykset, joiden sisältöä erittelen ja jäsenän jälleen menetelmän avulla. Teoria toimii kehystämisen sekä sisällönanalyysin apuna, eikä analyysia tässä tutkimuksessa suorana johdeta teoriasta. (Eskola 2001.) Tiedon merkitys ei siis tässä tutkimuksessa ole teoriaa testaava, vaan sillä pyrin hahmottamaan uusia ajatussuuntia kotoutumisesta politiikan kontekstissa.

Toisaalta aineisto- ja teorialähtöiset sisällönanalyysin tavat ja päättelyn muodot usein yhdistyvät analyysissä. Tässäkin tutkielmassa erittelen kehysten sisältöjä myös maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä koskevan teorian pohjalta. Päättelymalli teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä on abduktiivinen, jolloin tutkija pyrkii yhdistelemään teorioista johdettuja valmiita ajattelumalleja sekä aineistolähtöisiä havaintojaan. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 110.)

Tässä tutkielmassa käytännössä analyysi toteutetaan kahdessa päävaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa pyrin hahmottamaan kotoutumiskeskustelun kehyksiä aineistosta. Aloitin aineiston analyysin lukemalla aineiston läpi useampia kertoja hahmotellen kotoutumiskeskustelun laajempia linjoja ja risteäviä käsityksiä muodostaen niistä analyysin laajemmat ulottuvuudet eli kehykset. Kehysten muodostamista ohjasivat paitsi aineistosta nousseet sisällöt, kehystämisen teoreettinen pohja, aikaisemmat tutkimustulokset kotoutumisesta sekä kotoutumisen akkulturaatioteoria. Haastavaa kehysten määrittelyssä oli samanaikaisesti kehysten mukainen aineiston rajausta, jossa pidin mielessäni tutkimuskysymykseni ja asetelmani ehdot. Aineistossa esiintyi monia mielenkiintoisia puheenvuoroja ja kannanottoja, jotka liittyivät kotoutumiseen, mutta eivät suoraan tämän tutkielman asetelmaan. Esimerkiksi maakuntaudistuksen pohtiminen kotoutumisen järjestämisessä sekä asuntopolitiikkaan liittyvät kysymykset kotoutumisen edistämiseksi olivat tällaisia.

Sisällönanalyysin toisessa vaiheessa muodostin kehysten ja tutkimustarpeen pohjalta analyysirungon, jossa kehysten alle erittelin keskeisiä sisältöjä ja teemoja, joita kehyksen alle kuuluvissa keskusteluissa ja dokumenteissa esiintyi. Kun olin määrittänyt kehykset, kävin aineiston läpi uudestaan aina yksi kehys kerrallaan.

Työllisyyden ja kansantaloudellisten argumenttien painottuessa kiinnitin katseeni erityisesti siihen, miten työllä ja työllistymisellä perusteltiin tai jäsennettiin kotoutumiseen liittyvää keskustelua kulloisenkin kehyksen alla. Työllistymisteeman kysymyksistä esiin nousivat kielitaitoon liittyvät kysymykset. Lisäksi aineistosta hahmottui heti ensimmäisten lukukertojen perusteella toinen koko aineistoa ja kaikkia kehyksiä läpileikkaava teema: naisten asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Sisältöjen ja teemojen lisäksi analyysirunkoon merkitsin aina kehysten sisältöjen erittelyn, tyypittelyn ja näkemykset puolueittain, sillä tutkimuskysymyksen mukaisesti olen kiinnostunut puolueiden välisistä eroista kotoutumiskeskustelussa ja kehyksissä.

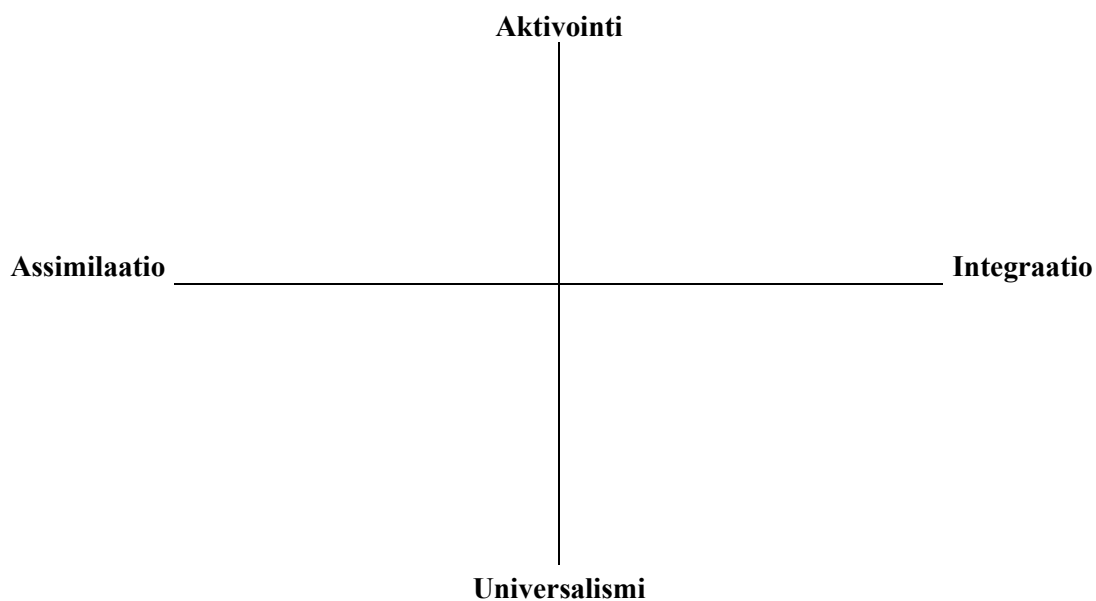
5. Tulokset

5.1 Kotoutumiskeskustelun kehykset

Kotoutumiseen liittyvää keskustelua politiikan agendalla kuvaavassa aineistossani erottui neljä kehystä; *aktivointi, universalismi, assimilaatio ja integraatio*. Kuten mediateksteissä myös politiikka-asiakirjoissa näkemykset kotoutumisesta sekä yleisemmin maahanmuutosta jakautuivat selkeästi eri ääripäihin. Hallituskauden alussa keskustelu oli jyrkemmin polarisoitunutta, kun taas vaalikauden loppua kohden keskustelu oli yksimielisempää, yksilön vastuun kotoutumisen toimivuudessa ja onnistumisessa painottuessa keskusteluissa.

Kotoutumiskeskustelun kehyksistä muodostui vastinparit: *aktivointi ja universalismi* sekä *assimilaatio ja integraatio*. Näissä vastinpareissa keskenään oli yhtäläisiä piirteitä, liittyen muun muassa näkemyksiin kotoutumisen kaksisuuntaisuudesta eli siitä, onko kotoutuminen ensisijaisesti vain yksilön tehtävä vai vaatiiko se laajemmin koko yhteiskunnan muutosta monikulttuurisuuden lisääntyessä. Tämän vuoksi joidenkin kokonaisuuteen kuuluvien teemojen ja jäsenysten välillä rajaukset ja erittelyt eri kehyksiin eivät olleet yksiselitteisiä. Jotkut aineistoni asiakirjojen sisällöt, kuten juuri yksilön omaan vastuuseen liittyvät tekijät saattoivat kuulua sekä aktivointi- että assimilaatiokehykseen ja taas yhteiskunnan rooli kotoutumisessa universalismin ja integraation kehyksiin. Oheinen kuvio kuvaa kotoutumiskeskusteluiden kehyksiä aineistossani.

Kuvio 1. Kotoutumiskeskustelun kehykset



Aktivointikehyksessä kotouttamisen haasteisiin vastaavat toimenpiteet kohdistuivat maahanmuuttajiin yksilöinä, heidän roolinsa vahvistamiseen ja aktivoimiseen kotoutumisprosessissa sekä yleisesti työelämälähtöisyyden ja velvoittavuuden korostamiseen kotouttamistoimenpiteissä. Aktivointikehyksen rakentajina toimivat erityisesti hallituspuolueet ja hallituskauden loppupuolella myös osa oppositiopuolueista.

Aktivoinnin vastinparissa *universalismikehyksessä* painotettiin maahanmuuttajien ihmisoikeuksia sekä kyseenalaistettiin maahanmuuttajien sosiaalisia oikeuksia rajaavaa, kuten perheenyhdistämiseen liittyvää, politiikkaa, samanaikaisesti kotoutumisen velvoitteiden lisäämisen kanssa. Myös kotouttamisen tehostamisella pelättiin olevan vaikutuksia kotouttamisen laatuun, ja siihen ettei erilaisia, yksilöllisiä tarpeita kyetä huomioimaan ja räätälöimään toimenpiteitä niitä tukemaan. Universalismikehyksessä myös pohdittiin ihmisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Universalismikehyksessä vedottiin myös maahanmuuttajien heterogeenisyyteen, ja haluttiin taata valtion rahoituksella kotoutumispalvelut erilaisille maahanmuuttajaryhmille ja eri syistä maahan muuttaneille. Universalismikehys painottui oppositiopuolueiden puheenvuoroissa ja ehdotuksissa.

Assimilaatiokehyksessä yksilön vastuu ja rooli kotoutumisesta korostui. Lisäksi siinä korostui parempi suomalaisen yhteiskunnan normiston omaksuminen. Myös osallisuuden kasvattaminen nähtiin tärkeimpinä osa-alueina kotoutumisessa, kun taas monikulttuurisuus näyttäytyi uhkana yhteiskunnalle. Avoimesti kulttuurista assimilaatiota puolueena ajoivat Perussuomalaiset.

Integraatiokehyksessä sen sijaan painotettiin näkökulmaa, jossa kotoutuminen on yksilön lisäksi myös vastaanottavan yhteiskunnan tehtävä. Yhteiskunnan muutos kulttuurillisen vuorovaikutuksen lisääntyessä on edellytys onnistuneelle kotoutumiselle. Integraatioon ja yhteiskunnan muutokseen vetoavia argumentteja esitettiin oppositiopuolueissa.

Asiakirjoista muodostamissani kehyksissä esiintyi kaikkia kehyksiä läpileikkaavia teemoja, joista työ ja työn merkitys kotoutumisessa jakoivat jonkin verran puolueiden kantoja, kun taas maahanmuuttajanaisten erityisestä asemasta kotoutumisessa ja oltiin pitkälti samaa mieltä kaikissa puolueissa. Naisten asema työllisyyden lisäksi esitettiin assimilaatio- ja integraatiokehyksissä kulttuurisesta näkökulmasta, sillä tärkeäksi koettiin se, että maahanmuuttajamiesten sekä -naisten on omaksuttava Suomessa sukupuolten välisen tasa-

arvon merkitys, sekä naisten osallisuus työelämässä suomalaisessa yhteiskunnassa. Keskusteluissa sukupuolten välinen tasa-arvo esitettiin yksimielisesti suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuisena arvona. Yksittäisistä kotoutumisen osa-alueista ja kotouttamistoimenpiteistä keskustelun keskiöön nousi kielitaito ja kielikoulutusten kehittämisen tarve.

5.1.1 Aktivointikehys

Aktivointikehyksessä vedottiin maahanmuuttajien osallisuuden kasvattamiseen, erityisesti työelämään tähtäävää osallisuuteen ja työmarkkinoilla tarvittavien pääomien vahvistamiseen kotoutumisprosessissa sekä niihin liittyvien toimenpiteiden kehittämiseen. Kotouttamista perusteltiin kansantaloudellisista argumenteista käsin ja työllisyys nähtiin kotoutumisen tärkeimpänä päämääränä. Keskinen (2016, 356) esittää, että suomalaisessa politiikassa taloudellisen kilpailukyvyn diskurssi on saavuttanut hegemonisen aseman, ja sitä pidetään monien puolueiden politiikan kyseenalaistamattomana lähtökohtana. Lisäksi maahanmuuttajiin liittyvä poliittinen keskustelu ja lainsäädäntö on rakentunut taloudellisen kilpailukyvyn ympärille ja maahanmuuttoa ja oikeutta suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan sosiaaliturvaan käsitteellistetään kansantaloudellisista seikoista, eikä maahanmuuttajan näkökulmasta käsin.

Aktivoinvat toimenpiteet ovat vahvasti esillä sekä politiikka-asiakirjoissa että täysistuntokeskusteluissa. Erityisesti ehdotetut toimenpiteet ja keskusteluiden sisällöt *uudessa kotoutumislaisissa* (HE 96/2018), tarkastusvaliokunnan *ehdotuksessa kotouttamisen toimivuuden edistämiseksi* (EK 35/2018) painottuivat aktivointikehysten mukaisesti, muiden kehysten esiintyessä enemmän täysistuntokeskusteluissa. Kuitenkin myös täysistuntokeskusteluissa hallituspuolueiden näkemykset kotoutumisesta keskittyivät maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseen aktivoivilla toimenpiteillä.

Kolme isoa johtopäätöstä tässä työssä nousivat valiokunnassa esille. Ensimmäinen on, että meidän pitää nopeuttaa tänne tulevien maahanmuuttajien kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan, suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen omaksumista ja myös kielitaidon omaksumista... Eero Heinäluoma SDP, PTK 1462018

Aktivointikehyksessä kotoutumisprosessin muuttamiseksi esitettiin kolmea koko kotoutumisprosessia koskevaa linjausta. Muutoksista ensimmäinen oli kotoutumisprosessin

nopeuttaminen. Nykyisellään kotoutumisprosessi kestää 2–5 vuotta henkilön yksilöllisen tilanteen mukaisesti. Uudessa laissa kotoutumisprosessin kesto haluttiin rajata vuoteen, sillä optiolla, että tarvittaessa sitä voitaisiin pidentää.

Erityisesti turvapaikanhakijoiden kotoutumisprosessin muuttaminen ja nopeuttaminen herättivät keskustelua täysistunnoissa. Koska kotouttamistoimenpiteiden piiriin pääsee vasta maahanmuuttajat, joille on myönnetty oleskelulupa, haluttiin turvapaikanhakijoiden kotouttamista aikaistaa jo turvapaikanhakuvaiheessa aloittamalla suomalaisen kulttuurin ja työelämän tuntemukseen liittyvät koulutukset jo vastaanottokeskuksissa. Tämän katsottiin hyödyttävän yhteiskuntaa ja kotoutumisprosessia kokonaisuudessaan niin paljon, että ongelmaksi ei koettu sitä, että osalle turvapaikan hakijoista ei oleskelulupaa tulevaisuudessa tulla myöntämään. Esimerkiksi tieto suomalaisesta yhteiskunnasta voisi heitä hyödyttää myöhemmässä elämässä muissa yhteyksissä ja vastaanottokeskuksissa tapahtuva ”esikotoutuminen” nähtiin välttämättömän tärkeänä osana myöhemmän kotoutumisen onnistumista. Turvapaikanhakijoiden kotouttaminen haluttiin toteuttaa kustannustehokkaasti. Esimerkiksi koulutus ehdotettiin toteutettavaksi videomateriaaleilla (TAA 249/2016). Kuitenkaan hallituksen esityksessä *uudeksi laiksi kotoutumisen edistämiseksi* muutoksia lain soveltavuuspiiriin ei esitetty, vaikka aikaisemmissa täysistuntokeskusteluissa tarve siihen nousi yksimielisesti puolueissa esiin.

...Toinen havainto on, että me tarvitsemme lisää velvoittavuutta tähän työhön. Se koskee sekä vastaanottokeskuksissa tapahtuvaa turvapaikanhakijoiden kanssa työskentelyä että myös varsinaista kotouttamista, joka lähtee liikkeelle oleskelulupapäätöksestä... Eero Heinäluoma SDP, PTK 1462018

Toinen aktivointikehyksen mukainen linjaus oli velvoittavuuden lisääminen kotoutumisprosessiin. Velvoittavuutta ehdotettiin lisättäväksi ensinnäkin siksi, että maahanmuuttajien sitoutuminen kotoutumiseen haluttiin varmistaa. Toiseksi haluttiin kasvattaa heidän vastuutaan omasta kotoutumisestaan entisestään sekä viimeiseksi saada heidät nopeammin kiinni työelämään. Velvoittavuutta käytännön ja toimenpiteiden tasolla ehdotettiin lisättävän kotoutumiseen liittyvien suoritusten mittaamisena ja tuloksien perusteella riittämättömästä kotoutumisesta sanktioimisena. Kotouttamistoimenpiteistä kielikoulutukseen ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa järjestettävään koulutuksen yhteyteen ehdotettiin lisättäväksi kokeet, joiden tulokset vaikuttavat oleellisesti turvapaikan myöntämiseen, kotoutumisprosessiin ja sosiaaliturvaan. Myös opintotoimintaan

kieltäytymisestä vastaanottokeskuksissa esitettiin leikkausta vastaanottorahaan. Turvapaikanhakijoiden velvoittamisen kysymyksiin haettiin esimerkkiä muista Pohjoismaista, esimerkiksi Norjasta, jossa kaikki kotoutumisprosessit ovat työelämälähtöisiä ja velvoittavia.

Perussuomalaiset esittivät velvoittavuuden ratkaisuna siihen, etteivät nykyisessä systeemissä maahanmuuttajat ole tarpeeksi sitoutuneita kotoutumaan anteliaan sosiaaliturvajärjestelmän vuoksi ja puolueen kansanedustajat nostivat yksilön motivaation kielen oppimiseen ja yksilön oman vastuun oppimisesta ongelmaan johtaneiksi syiksi.

...Sitten kolmas havainto on, että kaikessa tässä erinomaisen tärkeitä on, että lisäämme työelämälähtöisyyttä: mahdollisimman nopeasti työelämään, ja sitä kautta tutuksi suomalaisen yhteiskunnan kanssa.” Eero Heinäluoma SDP, PTK 1462018

Keskeiseksi tavoitteeksi kotoutumisprosessin uudistamisessa nostettiin siis maahanmuuttajien työllisyyden parantaminen. Kotouttamisen uudet toimenpiteet tähtäsivät paitsi työllisyyttä edistäviksi, myös kotoutumiskoulutukset haluttiin muuttaa entistä työelämälähtöisimmiksi. Kotoutumisen ja työllistymisen haasteista ja kotoutumistoimenpiteiden uudistamistarpeista keskeiseksi keskusteluissa nousi kielikoulutukset ja suomen kielen taidon parantaminen maahanmuuttajaväestössä. Aikaisempi tutkimus osoittaa kielitaidon olevan yksittäisistä resursseista tärkein suomalaisilla työmarkkinoilla (Linnanmäki-Koskela 2010, 21). Ongelmaksi kielen oppimisessa nähtiin puolueiden kesken yksimielisesti kielikoulutuksissa käyneiden maahanmuuttajien heikot tulokset. OECD-maiden välisessä vertailussa Suomessa järjestetään määrällisesti eniten kielikoulutusta maahanmuuttajaa kohden, mutta ainoastaan noin 20 prosenttia saavuttaa jatkokoulutukseen vaadittavaa kielitaitotason B1. (OECD 2018, 28).

Sen sijaan käsitykset ongelmaan johtaneista syistä sekä ongelman ratkaisukeinoista vaihtelivat hallitus- ja oppositiopuolueiden välillä. Aktivointikehyksen mukaisesti hallituksen ratkaisukeinona kielikoulutuksen ongelmiin oli niiden muuttaminen työelämälähtöisemmiksi ja kielen oppimisen siirtäminen koulumuotoisesta oppimisesta käytäntöön. Työministeri Jari Lindström tiivisti hallituksen linjan puheenvuorossaan.

”Pitää muistaa, että ei ihmistä pidä kotouttaa mihinkään järjestelmään, vaan tähän yhteiskuntaan. Me emme esimerkiksi tarjoa pelkkää kielikoulutusta, vaan vahvaa

työelämäpainotteista koulutusta. Työllistytäänkö ja opitaanko kieltä sillä, että istutaan pelkästään luokkahuoneessa? Meidän mielestämme ei, vaan polkujen pitää johtaa nopeasti luokkahuoneen ulkopuolelle. Että tämmöistä ajattelua.” Työministeri Jari Lindström PTK 146/2018

Aktivointikehyksessä erityisen huomion kohteeksi nostettiin maahanmuuttajanaiset ja heidän aktiivoinnin merkitys työllisyyden edistämiseksi. Naisten asemaa, osallisuutta työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa haluttiin parantaa tavoittamalla työvoiman ulkopuolella olevat naiset, saamalla naiset ensiksi kotoutumistoimenpiteiden piiriin ja sitä kautta työelämään.

Maahanmuuttajanaisten työllisyys on miehiä alhaisemmalla tasolla. Ristiriitaisia tuloksia maahanmuuttajanaisten työllisyyden kehityksestä pitkittäistutkimuksissa on esitetty: yhtäältä on esitetty sukupuolten välisten erojen kaventuvan maassa asumisen aikana (Linnanmäki-Koskela 2010, 24; Forsander 2007, 327—328), toisaalta on havaittu, että ero pysyy merkittävänä maassaolovuosien karttuessa (Sarvimäki 2016, OECD 2018, 164).

Tarkastusvaliokunnan esittämässä ja eduskunnan hyväksymässä toimenpide-ehdotuksessa tulevalle hallitukselle maahanmuuttajanaisten työllisyyden edistäminen nostettiin poliittiselle agendalle erityiseksi huomion kohteeksi.

”10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajataustaiset naiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.” TrVM 6/2018

Maahanmuuttajaäitien kielikoulutuksella nähtiin olevan merkitys yksilön kotoutumisen lisäksi myös perheen ja lasten ylisukupolviselle kotoutumiselle. Jos kotona oleva maahanmuuttajaäiti ei puhu suomea ja kotona käytetään ainoastaan lähtömaan äidinkieltä, myös seuraavalla sukupolvella voi olla puutteellisen kielitaidon johdosta ongelmia kotoutumisessa, koulumenestyksessä ja myöhemmin työelämään kiinnittymisessä. Tätä perusteltiin viimeaikaisilla PISA-tutkimustuloksilla, joista käy ilmi, että maahanmuuttajalasten ja kantaväestön lasten erot oppimisessa ovat Suomessa suurimpia kaikista OECD-maista. Esimerkiksi vuonna 2013 maahanmuuttajalapsat olivat kaksi kouluvuotta kantaväestön lapsia jäljessä (Tervola 2015, 121; Harju-Luukkainen ym. 2014).

Velvoittavuuden lisäämisellä vedottiin myös naisten tavoittamiseen ja saamiseen palveluiden piiriin. Kotoutumistoimenpiteiden velvoitteiden ja sanktioiden vuoksi naiset saataisiin paremmin palveluiden piiriin, eikä esimerkiksi heidän miehensä voisi heitä estää osallistumasta toimenpiteisiin.

”Kotouttamiseen osallistumisen vahvempi velvoittavuus suojaisi todellakin myös niitä naisia, joiden puoliset eivät ole välttämättä kovin halukkaita edes päästämään vaimojaan kielikursseille tai työhön.” Päivi Räsänen KD, PTK 146/2018

5.1.2. Universalismikehys

Universalismikehysten mukaisessa kotouttamiskeskustelussa kyseenalaistettiin maahanmuuttajien oikeuksia rajoittavaa politiikkaa. Siinä vedottiin maahanmuuttajien ihmisoikeuksiin ja yhtäläisiin sosiaalisiin oikeuksiin suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa, esitettiin kotouttamisen toimenpiteiden henkilöpiiriin muutoksia erilaisille maahanmuuttajaryhmille sekä palveluiden laadun takaamista niin, että erilaiset maahanmuuttajat ja heidän yksilölliset tarpeet tulevat riittävästi huomioiduksi. Siinä myös kritisoitiin kotoutumispolitiikan uudistamisen myötä syntyvää kahden kerroksen sosiaaliturvajärjestelmää, jossa kantaväestö ja maahanmuuttajaväestö ovat eriarvoisissa asemassa yhteiskunnassa.

Täysistuntokeskusteluissa aktivoivaa politiikkaa kyseenalaistettiin erityisesti oppositiopuolueiden Vihreiden ja Vasemmistoliiton puheenvuoroissa. Kotouttamisen toimivuuden edistämistä, muuttamista ja tehostamista kannatettiin sinänsä, mutta puheenvuoroissa oltiin huolissaan sen vaikutuksia maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen. Lisäksi puheenvuoroissa pohdittiin sitä, voiko tehostamistarve johtaa liian tiukkoihin raameihin, joissa käytännöt yhdenmukaistetaan ja yksilöllisyys hälvenee. Kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta tutkineet Sarvimäki ja Hämäläinen (2016, 503) osoittavat, että juuri kotoutumissuunnitelman mukaisilla yksilöllisillä ja räätälöidyillä toimenpiteillä on positiivinen vaikutus maahanmuuttajan tulotasoon myöhemmin, enemmän kuin muilla perinteisillä aktiivisen työvoimapolitiikan mukaisilla toimenpiteillä.

Esimerkiksi kielikoulutukseen liittyvissä haasteissa Vasemmistoliitto nosti esiin palvelun laadun ja sen takaamisen merkityksen järjestelmässä, jossa kielikoulutuksia järjestäviä tahoja kilpailutetaan jatkuvasti. Myös Vihreiden puheenjohtaja Touko Aalto esitti hallitukselle kirjallisen kysymyksen (KK 247/2015) kotoutumiskoulutusten järjestämisestä, alueellisesti vaihtelevista kilpailutus käytännöistä sekä sen vaikutuksista palvelun laatuun, hinnan korostuessa kilpailutusten tärkeimpinä kriteereinä. Työministeri vastauksessaan vetosi samana vuonna kasvaneeseen turvapaikanhakijoiden määrään ja koulutustarpeen kasvuun

niin suureksi, että tulevaisuudessa palveluiden saatavuus ja riittävyys ovat pikemminkin ongelma, eikä palveluiden kilpailutus.

Täysistuntokeskusteluissa esiintyi useiden eri puolueiden kansanedustajien puheenvuoroja, joissa nähtiin koulutuksissa tärkeimmäksi ottaa huomioon erilaisten oppijoiden valmiudet ja lähtökohdat sekä myös huomioida nämä tuloksia mitattaessa.

”...meidän kotouttamisjärjestelmät eivät löydä esimerkiksi työperusteisen maahanmuuton mukana tulleiden puolisoita kotoa eivätkä myöskään sitten perheenyhdistämisen seurauksena tulleita naisia.” Päivi Räsänen KD, PTK1462018

Täysistuntokeskusteluiden painon siirtyessä jatkuvasti turvapaikanhakijoiden kotoutumiseen, universalismikehyksessä vedottiin maahanmuuttajaväestön heterogeenisyyteen muun muassa muuton syiden perusteella. Keskusteluissa pohdittiin eri syistä muuttaneiden maahanmuuttajien kotouttamisen tarvetta sekä oikeutta päästä palveluiden piiriin. Lisäksi korostettiin, että myös ilman työpaikkaa maahan muuttavilla, kuten turvapaikanhakijoilla on jo olemassa käypä ammatti ja koulutus. Tärkeänä pidettiin, että he pääsevät omaa osaamistaan vastaaviin tehtäviin.

”On syytä erottaa, että ei ole olemassa vain ryhmä ”maahanmuuttajat”. Meillä on pakolaiset, turvapaikanhakijat, työperäiset ihmiset ja lähetetyt työntekijät ja sen lisäksi korkeassa asemassa olevat hyvin koulutetut ihmiset, mutta he kuuluvat ehkä toiseen kategoriaan. He ovat yleensä niin sanotusti käypäläisiä, tuovat hi-techiä meille, tekevät projektin ja lähtevät perheineen pois.” Maria Tolppanen Sosiaalidemokraatit, PTK 1462018

Keskusteluissa työperäisistä syistä maahan muuttaneiden henkilöiden tarpeesta oltiin eri mieltä puolueissa. Hallituspuolueiden esitykset keskittyivät työttömien työnhakijoiden aktivointitoimiin. Perussuomalaisten esityksissä työperäisistä syistä maahan muuttaneilla ei nähty olevan tarvetta kotoutumispalveluihin siksi, että he integroituvat yhteiskuntaan ongelmitta. Oppositioapuolueissa tarve kotouttamispalveluille, erityisesti kielikoulutukselle nähtiin varoitoimenpiteenä sille, jos maahanmuuttaja menettää Suomessa työpaikkansa.

Kristillisdemokraattien Peter Östman esitti vuonna 2016 kirjallisen kysymyksen eduskunnan puhemiehelle työluvan saaneiden maahanmuuttajien kotouttamisesta ja siitä, miten hallitus aikoo heidän kotoutumistaan edistää (KK469/2016). Työministeri Jari Lindström vastasi, että

jo nykyisellään työnteon perusteella maahan muuttaneiden kohdalla kotoutumislakia voidaan soveltaa, mutta lyhyen oleskelun vuoksi kotouttaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

”Ei työperäisillä maahanmuuttajilla ole mitään tarvetta mihinkään kotoutumispalveluihin ja muihin. He kyllä sopeutuvat yhteiskuntaan aivan erinomaisesti. Tätä koko kotouttamishuttua ei tarvittaisi, jos ei olisi tätä sosiaaliturvaperusteista maahanmuuttoa käynnissä” Ville Tavio, Perussuomalaiset PTK 1462018

Kuitenkin oppositiopuolueissa työperäisten maahanmuuttajien ja opiskelijoiden alttius muuttaa tutkinnon suorittamisen tai työsuhteen päättymisen jälkeen pois Suomesta tunnistettiin ongelmaksi, joka voi johtua siitä, ettei Suomeen olla kotouduttu. Kansainvälisten osaajien maastamuutto nähtiin menetyksenä kansantaloudellisesta ja kansainvälistymisen näkökulmasta.

”...todella moni kansainvälinen korkeakouluopiskelija lähtee pois Suomesta valmistuttuaan. Siinä voi olla syynä se, että ei ole kiinnittynyt yhteiskuntaan, ei ole kotoutunut, ei ole oppinut kieltä, ja se on meille, Suomelle, iso menetyks, jos meiltä työperusteisia maahanmuuttajia ja opiskeluperusteisia maahanmuuttajia lähtee pois työkokemusta ja koulutusta hankittuaan.” Olli-Poika Parviainen vihreät PTK 7772018

Opiskelijoiden kotoutumiseen ei esitetty ratkaisuja poliittisessa keskustelussa kotoutumisesta, vaikka aikaisempi tutkimus osoittaa opiskelijoiden kotouttamistarpeen. Korkeasti koulutetuilla maahanmuuttajilla suomen kielen taito on heikointa, ja tämä johtuu osittain siitä, että joillain opiskelu- ja työpaikoilla käytetään muita kieliä, useimmiten englantia. Työssä olevat ja opiskelevat ulkomaalaiset eivät ole kotoutumispalveluiden piirissä, ja sen vuoksi heidän kielitaitonsa kehittämiseen tulisi kiinnittää huomiota (Nieminen & Larja 2015, 46–54). Opiskelijoiden kielikoulutukseen on kuitenkin ehdotettu muutoksia korkeakouluihin, joihin osaksi opintoja kuuluisi pakollisena myös suomen kielen opetusta.

Universalismikehykseen sisältyvässä keskustelussa vedottiin lisäksi siihen, että kaikille Suomessa oleskeleville tulisi taata samanlaiset sosiaaliset oikeudet. Keskusteluissa kritisoitiin hallituspolitiikkaa, jossa samaan aikaan rajoitettiin maahanmuuttajien oikeuksia ja lisättiin kotoutumisen velvoittavuutta.

Sipilän hallituksen vuosina 2015–2016 julkilausuttuna tavoitteena oli Suomen houkuttelevuuden vähentäminen maahanmuuton kohdemaana esimerkiksi heikentämällä

ulkomaalaisten oikeusturvaa ja pienentämällä maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia (Välimäki 2019, 54). Myös paperittomien maahanmuuttajien oikeus kiireettömään terveydenhuoltoon poistettiin, humanitäärisen suojelun oikeus poistettiin ja perheenyhdistämisen tulorajaa nostettiin (PTK 47/2016). Hallitus jatkoi linjaa kotouttamisen suhteen, ja esitti vuonna 2017 (HE 169/2016) ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien työmarkkinatuen väliaikaista muuttamista kotoutumisrahaksi, joka laskisi 90 prosenttiin normaalista peruspäivärahasta. Esityksen keskeiseksi tavoitteeksi nimettiin perustoimeentulon muuttaminen maahanmuuton määrän kasvaessa kestäväksi julkiselle taloudelle sekä Suomen houkuttelevuuden vähentäminen maahanmuuttomaana. Tämän lisäksi (PTK 46/2018) oikeutta tulkkauspalveluihin esitettiin rajoitettavaksi maassa asumisvuosien kartuttua, aktivoivan linjan, tarkemmin kielikoulutuksen velvoittavuuden lisäämisen myötä.

Oppositio puolueissa myös peräänkuulutettiin maahanmuuttajien oikeusturvan takaamista kotoutumisprosessissa sekä kyseenalaistettiin Perussuomalaisten luomaa mielikuvaa kansalle siitä, että pienituloiset kantasuomalaiset kärsivät turvapaikanhakijoiden saapumisesta. Pienituloisten aseman heikentymisen taustalla esitettiin olevan hallituksen leikkauspolitiikka, ei turvapaikanhakijat. Vihreiden Ozan Yanar vastusti täysistuntokeskustelussa, että kotoutumispolitiikka luo kaksi erillistä sosiaaliturvajärjestelmää, jossa maahanmuuttajat ja kantaväestö ovat keskenään eriarvoisissa asemassa.

”Lisäksi kahden kerroksen sosiaaliturvan luominen, toisten ihmisten kohteleva toisen luokan kansalaisina — aivan käsittämätöntä”.
Ozan Yanar, Vihreät PTK472016

Universalismikehyksessä maahanmuuttajien ihmisoikeuksia ja erityisesti hallituksen aikaisempaa maahanmuuttajien sosiaalisia oikeuksia rajoittavasta politiikasta perheenyhdistämisen politiikkaa kritisoitiin oppositio puolueiden toimesta hallituskauden alkupuolella paljon. Hallituksen houkuttelevuuden vähentämisen tavoitteen mukaisesti perheenyhdistämiseen tehtiin vaalikauden alussa muutoksia nostamalla siihen vaadittavaa tulorajaa neljään tuhanteen euroon. Kohtuuttomana pidettyyn tulorajaan vedottiin myös kotoutumista koskevassa keskustelussa paljon, sillä oikeutta perheeseen pidettiin kaikille kuuluvana perusoikeutena sekä kotoutumisen onnistumisen kannalta merkittävänä asiana.

Perheenyhdistämiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset kytkeytyivät keskusteluissa kotoutumista laajemmin myös lasten oikeuksien toteutumiseen, ihmisoikeuksiin sekä kansainväliseen solidaarisuuteen. Myös Välimäki (2019, 54) esitti, että Vihreät ja Vasemmistoliitto puolestaan on turvapaikkakysymyksissä vedonnut moraalisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin vaalikaudella. Perheenyhdistämisen vaikeuttamisen katsottiin heikentävän myös naisten ja lasten turvaan pääsyä katastrofialueilta. Lisäksi perheenyhdistämisen esitettiin olevan haavoittuvassa asemassa oleville turvallinen maahantuloväylä, jolla voidaan ehkäistä turvapaikanhakijoiden kuolemia Välimerellä.

”Elikkä nyt pitää kyllä varmistaa, että ei tehdä sellaista lainsäädäntöä, jossa rajoitetaan niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat Suomeen jäämässä, koska kotoutumisessa perheenyhdistäminen on tärkeää ja myös lasten oikeuksien turvaaminen on tärkeää. Koko EU-tasolla tarvitaan yhteisiä ihmisoikeuksia kunnioittavia ratkaisuja. Suomen pitää olla historian oikealla puolella.”

Ville Niinistö, Vihreät PR472016

”Kyllä omien rakkaiden, läheisten, perheen saaminen samaan paikkaan asumaan on yksi tärkeimpiä tekijöitä kotoutumisessa. Vaikka hallitus on nyt tehnyt kotouttamisohjelman, niin kyllä kaikki nämä hyvät tavoitteet lyövät poskille, jos ihmisillä ei ole mahdollisuutta saada omaa perhettään ja rakastaa Suomeen.”

Johanna Karimäki, Vihreät PTK472016

Hallitus oli rajoittanut myös subjektiivisen päivähoito-oikeutta aikaisemmin vaalikaudella. Vasemmistoliiton Li Andersson esitti myös tämän vaikuttavan olennaisesti maahanmuuttajaäitien arkeen. Päivähoidolla on todettu myös olevan yhteys maahanmuuttajalasten myöhempään koulumenestykseen sekä integraatioon (Tervola 2015, 121; Heckman & Masterov 2007; Drange & Telle 2010; Felfe & La- live 2014).

Keskustelua naisten asemasta kotoutumisessa käytiin myös *universalismikehyksessä*, jossa pohdittiin keinoja siihen, miten kotiäidit, perheenyhdistämisen kautta maahan muuttaneet naiset tai työperäisistä syistä muuttaneiden henkilöiden puoliset saataisiin kotoutumistoimenpiteiden, kuten kielikoulutuksen. Piiriin. Lisäksi keskusteltiin siitä, millä tavalla palveluita voitaisiin kehittää niin, että erilaisissa elämäntilanteissa, myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevat naiset pääsisivät osallistumaan kotouttaviin toimenpiteisiin ja palveluihin. Myös OECD:n tuottamassa raportissa esitettiin kotouttamispolitiikan suurena haasteena se, ettei muita kuin työnhakijoiksi ilmoittautuneita, kuten kotiäitejä ja eläkeikäisiä maahanmuuttajia olla tavoitettu (OECD 2018, 100; Työ- ja

elinkeinoministeriö 2016). Keskusteluissa esitettiin, että äitiys ei saa olla este kotoutumiselle ja ehdotettiin esimerkiksi kuntien ja kolmannen sektorin roolia kotoutumiskoulutuksissa, joissa voitaisiin tarjota mahdollisuuksia esimerkiksi lasten hoitoon ja imetystaukoihin sekä omakieliseen koulutukseen (PTK 146/2018).

Universalismikehyksen keskusteluissa pohdittiin myös maahanmuuttajanuorten, ikääntyneiden maahanmuuttajien ja yksin turvapaikkaa hakevien lasten asemaa. Oppositiopuolueet vetosivat turvapaikkaa hakevien lasten aseman heikentymiseen perheenyhdistämisen vaikeuttamisen seurauksena. Ikääntyneiden maahanmuuttajien asemaa ja kielitaidon omaksumista jäseni Perussuomalaisten kansanedustaja Arja Juvonen (PTK 146/2018) myös siitä näkökulmasta, että heidän tullessa sosiaali- ja terveystalveluiden asiakkaaksi yhteisen kielen puute tuottaa käytännön ongelman hoitotyön toteutuksessa.

Hallituksen koulutukseen kohdistuneella leikkauspolitiikalla koettiin olevan myös vaikutus maahanmuuttajien integraatioon ja mahdollisuuksiin työmarkkinoilla. Ammatillisen koulutuksen leikkauksilla arvioitiin olevan vaikutus maahanmuuttajien oppimiseen ja tuloksiin sekä maahanmuuttajanuorten asemaan. Esimerkiksi OECD-raportista käy ilmi, että kotoutumisjakson jälkeen valtaosa maahanmuuttajista siirtyy nimenomaan ammatilliseen koulutukseen, eikä suoraan työmarkkinoille (2018, 108). Kuitenkin opetusministeri Sanni Grahn-Laaksonen totesi kotouttamisen olevan opettajakoulutuksen uudistuksen erityinen huomion kohde sekä myös aikuisten perusopetukseen on suunnitteilla koulutusopimusmalli, jolla pyritään yhdistämään paremmin koulutus, kielen oppiminen ja työ (PTK 47/2016).

5.1.3. Assimilaatiokehys

Assimilaatiokehyksessä vedottiin yksilön roolin ja vastuun lisäämiseen kotoutumisessa, suomalaisen kulttuurin omaksumisen merkitykseen kotoutumiselle, oikeudesta oman kulttuurin ylläpitämiseen sekä monikulttuurisuuden negatiivisiin vaikutuksiin suomalaiseen yhteiskuntaan. John Berryn (1986) akkulturaatiomallissa assimilaatioissa viitataan asenteeseen, jossa maahanmuuttaja omaksuu kohdemaan kulttuurin, arvot ja osallistuu yhteiskunnan toimintaan, samalla hyläten oman kulttuurisen identiteettinsä.

Akkulturaatioasenne kuvaa yksilön asenteen lisäksi koko yhteiskunnan asennetta. Myös Saukkonen (2013, 88-90) esittää, että vuonna 2011 voimaan astunut kotoutumislaki otti huomioon ensimmäistä kertaa paremmin kotoutumisen kaksisuuntaisena prosessina. Suomessa

kotoutuminen on yhtäältä toteuttanut kahta eri strategiaa. Yhtäältä se on ollut assimiloivaa, sillä kotouttamisessa ollaan tähdätty maahanmuuttajan yhteiskunnalliseen osallisuuteen, erityisesti työelämään osallistumiseen. Toisaalta taas inklusiivista, sillä maahanmuuttajille on laissa säilytetty mahdollisuus ylläpitää omaa kulttuuriaan ja identiteettiään.

”Nykytuotoinen kotouttaminen, jossa tulijalla ei ole lähes minkäänlaista vastuuta omasta kotoutumisestaan ja jossa toisaalta meitä suomalaisia painostetaan mukautumaan uusien tulijoiden tapoihin ja kulttuureihin, on lähtökohtaisesti täysin väärä tapa toimia.” Olli Immonen, Perussuomalaiset PTK772018

”Eli pitää olla kanttia vaatia maahanmuuttajia elämään maassa maan tavalla ja lopettaa tämä monikulttuurinen kotouttaminen, joka ylläpitää heidän omaa kulttuuriaan ja tällä tavalla estää sopeutumasta suomalaiseen kulttuuriin.” Laura Huhtasaari PTK 772018

Hallituskaudella 2015–2019 poliittinen keskustelu muutti suuntaa aikaisempaan lakiin ja siinä esiintyvään kotoutumisen määritelmään nähden: osallisuuteen tähtäävä assimiloiva politiikka korostui sekä kotoutumista koskevissa keskusteluissa että ehdotetuissa toimenpiteissä. Kotoutumiskeskusteluissa ja politiikka-asiakirjoissa painottuivat maahanmuuttajiin kohdistuvat aktivoivat, assimiloivat toimenpiteet, eivätkä maahanmuuttajan oman kulttuuriin säilyttämiseen liittyvät asiat.

”Nykyisin harjoitettava humanitaarinen maahanmuutto ja niin kutsuttu kotouttaminen, joka siis käytännössä tarkoittaa sitä, että maahantulijoiden annetaan elää Suomessa aivan kuin he eivät olisi koskaan omaa kotimaataan jättäneetkään, johtaa integraation sijaan segregatioon eli maahanmuuttajien eristäytymiseen valtavirtayhteiskunnan ulkopuolelle. Katsokaa Ranskaa, katsokaa Saksaa, katsokaa Ruotsia ja niitä palavia lähiöitä: siinä näette Suomen tulevaisuuden, jos politiikan linjaa ei saada muutettua.”

”Onko sinisillä kanttia vaatia esimerkiksi, että burkaa ei saa pitää julkisilla paikoilla? Suomessa naisia ei tule peittää.” Laura Huhtasaari, Perussuomalaiset PTK772018

Vahvimmin assimilaatiopolitiikkaa ajoivat Perussuomalaiset, jotka peräänkuuluttivat kotoutumisessa suoraan ja ääneen lausuttuna ”maassa maan tavalla” -ideologiaa (ks. myös Pakkasvirta 2019, 124–125). Toisaalta myös ”Maassa maan tavalla”- argumentaatiota esiintyi monen muunkin eri puolueen yksittäisten kansanedustajien puheissa. Perussuomalaiset katsoivat erityisesti turvapaikanhakijoiden tarvitsevan assimiloivaa politiikkaa. Kulttuurista assimilaatiota perusteltiin sillä, että nykyisellään epäonnistunut kotouttaminen on jo johtanut kotoutumisen sijasta maahanmuuttajaväestön eriytymiseen kantaväestöstä. Eriytyminen

puolestaan näyttäytyi uhkana, ja vieraita kulttuureita käsiteltiin uhkakuvien ja mahdollisten ongelmien kautta.

Oman kulttuurin säilyttäminen assimiloivissa näkemyksissä esitettiin tapahtuvan suomalaisen kulttuurin kustannuksella. Oman kulttuurin ylläpitämisellä nähtiin negatiivisia vaikutuksia kotoutumiselle, sillä kulttuurisissa käytännöissä on ristiriitaisuuksia suomalaisen kulttuurin kanssa. Naisten asemaan liittyviin ongelmiin Lähi-idän maissa vedottiin keskusteluissa, esimerkiksi Burkan käyttö ja naisten peittäminen nähtiin ongelmana, joka ei istu suomalaiseen tasa-arvokäsitykseen. Naisten asema suomalaisessa kulttuurissa nähtiin kulmakivenä ja muissa kulttuureissa naiset nähtiin uhreina. Heidän nähtiin kärsivän itsetunto-ongelmista vieraassa kulttuurissa, jossa naiset ovat osallisena työelämässä hoivavastuun lisäksi. Erityisesti Lähi-idän kulttuurit ja islamin usko nähtiin yhteen sopimattomana suomalaisen kulttuurin ja arvomaailman kanssa. Esimerkiksi Perussuomalaisten sekä Kristillisdemokraattien ryhmä esitti vuonna 2016 kirjallisen kysymyksen moskeijan rahoituksesta. He esittivät moskeijan rakentamisen paitsi hidastavan kotoutumista ja jopa johtavan pahimmillaan väkivaltatekoihin, radikalisoitumiseen ja shiia- ja sunnimuslimien välisiin konflikteihin. (KK 191/2016.)

Perussuomalaisten hajottua kesällä 2017, puolueesta eronneiden kansanedustajien muodostama Sininen tulevaisuus otti kulttuurien välisen vuorovaikutuksen kysymyksen suhteen varovaisemman linjan. Yhtäältä puolue painotti suomalaisen kulttuurin arvojen omaksumista, mutta toisaalta myös oikeuksia pitää yllä *joitain* kulttuurisia ominaisuuksia ja käytäntöjä, jotka eivät liikaa poikenneet suomalaisen kulttuuriin käsityksistä. Esimerkiksi Moskeijan rakentaminen ei edistänyt Sinisen tulevaisuuden Simon Elon mukaan kotoutumista tai Saria-lakia ei tulisi soveltaa suomalaisen oikeusjärjestelmän sijaan. Ratkaisuna dilemmaan hän esitti kansallisen uskollisuuden valan vannomista.

”Sinisten mielestä meidän tapauksessamme perusteltua olisi se, että se olisi Suomen valtiolle, jota me tietysti yhdessä kaikki edustamme tavallaan — se on meidän yhteisömme — ja sitten Suomen perustuslaille, jossa on kirjattu mahdollisimman tarkasti ja meidän yhteisesti hyväksymästi se, mille arvoille ja linjalle tämä maa ja valtio ja oikeusjärjestys perustuvat. Uskon, että kun tällainen uskollisuudenvala otettaisiin uusille kansalaisille käyttöön, se olisi yksi tapa osoittaa uusille kansalaisille sitä arvostusta, mitä varmasti haluamme osoittaa.”
Simon Elon, Siniset PTK7772018

Vaikka puolueista ainoastaan perussuomalaisten poliittisessa agendassa vedottiin avoimesti assimilaatioon, myös aktivointikehyksen mukainen osallisuuteen tähtäävä ja yksilön roolia korostava politiikka voidaan tulkita assimiloivaksi. Esimerkiksi tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan 2018 hyväksymässä toimenpide-ehdotuksessa (EK 56/2018) seuraavalle hallitukselle toimenpiteet kotoutumisen uudistamiseen, kuten velvoittavuuden lisääminen, kohdistuivat maahanmuuttajiin, heidän osallisuuden, tässä yhteydessä erityisesti työmarkkinaosallisuuden kasvattamiseen ja yksilön roolin korostamiseen.

Assimilaatiokehityksessä kulttuuriin ja kansallisen identiteetin säilyttämiseen vetoavien argumenttien lisäksi kuuluivat myös taloudelliset argumentit, joilla perusteltiin tarvetta yksilön toimintaan puuttumiselle, jolloin osittain edellä esitetyt aktivoinnin ja assimilaation sisällöt ristesivät keskenään. Lisäksi maahanmuuttajanaisten asema työmarkkinoilla oli sellainen, jota käsiteltiin molemmista kulttuurisista sekä taloudellisista argumenteista käsin. Osana suomalaista kulttuuria ja tasa-arvokäsitystä naisten osallisuus työelämässä korostuu, ja sen omaksumista pidettiin keskeisenä arvona kotoutumisen kannalta. Toisaalta naisten työllisyyttä perusteltiin myös kansantaloudellisesta näkökulmasta, naisten alhainen työllisyys ja sosiaalietuuksien käyttö koettiin ongelmaksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että aktivointi- ja assimilaatioiden sisällöt leikkasivat kotoutumisen kaksisuuntaisuutta ja määritelmää käsitellessä. Työministeri Jari Lindström esitti, että yksilön oma vastuu tulee korostua jo kotoutumista määritellessä:

Olen aivan samaa mieltä siitä ja olen joka ikisessä puheessa ja keskustelussa aina pitänyt huolen siitä, että sinne tulee teksti: ”Kotouttaminen on ensisijaisesti sen henkilön itsensä vastuulla.” Siitä lähdetään, ja tämä on aivan selvä asia. Työministeri Jari Lindström PTK772018

Assimilaatiokehityksessä kotoutuminen näyttäytyy prosessina, jonka eteen ensisijaisesti yksilön pitää työskennellä omaksuakseen kohdemaan kulttuuri. Maahanmuuttoa vastaanottavan yhteiskunnan ei tarvitse muuttua ja sopeutua maahanmuuttajien kasvavaan määrään ja sen myötä kasvavaan monikulttuurisuuteen yhteiskunnassa. Assimilaatiota painottavassa politiikassa sosiaaliset oikeudet eivät kuulu kaikille, vaan ne perustuvat joko kansalaisuuteen ja syntyperään, tai sosiaaliturva pitää ansaita omaksumalla riittävät suomalaiset kulttuuriset taidot tai työllistymällä. Myös Keskinen (2006, 360) esitti, että

Perussuomalaisten poliittisessa agendassa ovat esillä molemmat; hyvinvointisovinnistiset sekä eksklusioita painottavat näkemykset.

Assimilaatiossa ja aktivoinnissa käsitys kotoutumisesta yksilön vastuulla yhdistyvät taloudellisten ja kulttuuristen argumenttien kuitenkin pysyessä erillään hallituspuolueiden ja Perussuomalaisten välisessä argumentaatiossa. Kuitenkin päämäärä oli sama kotoutumisen muutoksessa- sosiaaliturva ja kansalaisuus maahanmuuttajan tulee saavuttaa kasvavissa määrin itse ja todistaa, sanktioiden uhatessa.

5.1.4. Integraatiokehys

Integraatiokehyksessä kiinnitettiin maahanmuuttajan yksilöllisen vastuun ohella huomiota myös ympäröivän yhteiskunnan muutokseen. John Berryn (1986) akkulturaatiomallissa integraatiolla viitataan tilanteeseen, jossa maahanmuuttajan osallisuus vastaanottavassa yhteiskunnassa kasvaa, mutta samalla hän ylläpitää lähtömaansa kulttuurillisia ominaisuuksia. Integraatiokehyksessä esitettiin, että kotoutumisen onnistumiseksi yhteiskunnalliseen ilmapiiriin sekä maahanmuuttajien kokemaan syrjintään, erityisesti työmarkkinoilla, koettiin tarpeelliseksi puuttua. Integraatioon vetoavissa argumenteissa ei kielletty maahanmuuttajan omaa vastuuta, mutta korostettiin ympäröivän yhteiskunnan ja sen organisaatioiden sekä kansalaisten roolia kotoutumisessa. Kotoutumiseen vedottiin kaksisuuntaisena prosessina. Integroivaa ja kotoutumisprosessin kaksisuuntaisuuden huomioimista sekä myös maahanmuuttajien syrjinnän ehkäisemiseen liittyviä näkemyksiä esittivät oppositiopuolueiden edustajat. Yhteiskunnan muutoksen ja monikulttuurisuuden näkemyksiä vastustivat Perussuomalaiset, kun taas hallituspuolueet eivät keskusteluissa ottaneet vahvasti kantaa asiaan. Lähinnä työmarkkinoiden toimivuuden suhteen nähtiin, että työnantajiin voisi kohdistaa toimenpiteitä ja mietittiin myös vaillinaisen kielitaidon omaavan maahanmuuttajien työvoiman työllistymisen kysymyksiä työnantajien näkökulmasta.

Vaikka syrjintää, työmarkkinasyrjintää ja maahanmuuttoon kriittisesti suhtautuvaa poliittista ilmapiiriä kyseenalaistettiin täysistuntokeskusteluissa, ei konkreettisia toimenpide-ehdotuksia esitetty juurikaan tai ehdotettuja toimenpiteitä kyseenalaistettiin laajasti. Muutosta maahanmuuttoa syrjiviin asenteisiin toivottiin yleisemmin asenneilmapiiriin yhteiskunnassa, politiikassa ja työmarkkinoilla. Ensiksi muutosta suhtautumisessa maahanmuuttajiin vaadittiin yleisesti yhteiskunnassa vallitsevaan asenneilmapiiriin, sekä monikulttuurisuuden lisääntyessä uudenlaisiin käsityksiin suomalaisuudesta. Maahanmuuttajan kotoutumisen

edellytykseksi yhteiskunnan ja sen toimijoiden on muututtava ja hyväksyttävä monikulttuurisuus osana kehittyvää yhteiskuntaa.

”Ei ole kuitenkaan kysymys vain siitä, että maahanmuuttajat kotoutuvat Suomeen, vaan myös siitä, että me niin sanotusti kantasuomalaiset kotoudumme ja sopeudumme muuttuneeseen tilanteeseen ja lisääntyneeseen maahanmuuttoon. En tarkoita sitä, että kantasuomalaisten pitäisi muuttaa omia tapojaan tai lakejaan, vaan sitä, että pitäisi oppia hyväksymään erilaisuutta ja erinäköisiä ihmisiä ja murtaen puhuttua suomea. Jos maahanmuuttajia karsastetaan tai jos heidät ulossuljetaan sosiaalisesta elämästä ja työelämästä ja jos heitä syrjitään, niin miten he voivat ikinä kotoutua ja sopeutua osaksi yhteiskuntaa. Meidän olisi laajennettava käsitystä suomalaisuudesta niin, että myös muu kuin vaaleatukkainen Virtanen voi olla suomalainen ja täysipainoinen yhteiskunnan jäsen.” Hanna Sarkkinen, Vasemistoliitto PR472016

”Kun on tutkittu, mitkä ulkopuoliset tekijät vaikuttavat siihen, miten kotoutuu, niin suurin yksittäinen tekijä on se, miten maahanmuuttajiin suhtaudutaan: miten me keskustelemme heistä täällä, kadulla, miten ovet avataan koteihin, päiväkoteihin ja kouluihin. Tämä on suurin yksittäinen tekijä, ja se tarkoittaa, että tälläkin keskustelulla on merkitystä.” Anders Adleurcreutz, RKP PR472016

Toiseksi myös poliittisen ilmapiirin katsottiin vaikuttavan maahanmuuttajan kotoutumiseen. Myös Saukkonen (2013) esittää poliittisen ilmapiirin olevan maahanmuuttajan kotoutumisen kannalta merkittävä taustatekijä, muun muassa siksi, että se vaikuttaa kotouttamisen järjestämiseen. Myös humanitäärisen muuton ongelmiin keskittyvä poliittinen keskustelu ja toimenpiteiden kohdistaminen kotoutumisen yhteydessä nähtiin syrjintänä, joka uusintaa taas laajemmin yhteiskunnassa käsitystä turvapaikanhakijoista ja heidän kotoutumisestaan. Koska ongelmaksi nähtiin asenteet, ei niihin puuttumista poliittisin keinoin pidetty helppona tehtävänä. Yhtenä toimenpiteenä yhteiskunnallisen rauhan säilyttämiseksi nähtiin vihapuhe ja sen ehkäiseminen, johon oltiin käynnistetty laajoja hankkeita.

Integraatiokehyksessä kyseenalaistettiin turvapaikanhakijoiden ja Lähi-idästä ja Pohjois-Afrikasta muuttaneisiin ryhmiin painottuvaa keskustelua. Vetoamalla työllisyystilastoihin sekä kulttuurin mukanaan tuomiin ongelmiin, legitimoitiin keskustelussa tiettyjen etnisten ryhmien asettaminen eriarvoisiin asemiin. Heille määriteltiin erilaiset, muita ryhmiä suuremmat tarpeet kotoutumisprosessissa kotoutumistoimenpiteiden suhteen. Keskusteluissa etnisen taustan ja muuton syyn perusteella tehtiin jakoja paitsi sen suhteen, ketkä tarvitsivat kotouttamista, myös ketkä olivat toivottuja maahanmuuttajia suomalaiseen yhteiskuntaan kulttuurista yhteensopivuutta ja yhteensopivuutta työmarkkinatilanteeseen peilaten.

Integraatiokehyksessä viimeiseksi haasteeksi tunnistettiin maahanmuuttajien heikompi asema työmarkkinoilla ja kantaväestöä alhaisempaan työllisyyteen liittyvää ongelmaa käsiteltiin maahanmuuttajien työmarkkinoilla kohtaaman syrjinnän kautta. Maahanmuuttajien työllisyys esitettiin siis assimilaatiokehyyksen mukaista yksilön näkökulmaa laajemmin yhteiskunnan rakenteellisena ongelmana.

Työllistymisaste on parantunut joka vuosi. Joka vuosi he työllistyvät paremmin, mikä tarkoittaa, että kun meidän yhteiskuntamme kehittyy, kun me kansainvälistymme, kun me avaudumme, niin se vie parempaan kotoutumiseen. Anders Adleurcreutz, RKP PR472016

Hallituspolitiikassa taloudellinen retoriikka hallitsi keskustelua ja toimenpiteitä. Lisäksi sosiaalisten oikeuksien rajoitusta perusteltiin heikoilla työllisyysluvuilla. Suomessa maahanmuuttajien työllistymistä on pyritty parantamaan lisäämällä työmarkkinoilla tarvittavaa inhimillistä pääomaa. Siihen liittyvät toimenpiteet pohjautuvat inhimillisen pääoman teoriaan sekä uusklassisen taloustieteen teoriaan, jossa työvoiman kysyntää ja tarjontaa ohjaa rationaaliset lait. Maahanmuuttajan työllistymiseen vaikuttavat työnantajan mieltymykset, jotka muodostuvat henkilökohtaisista motiiveista ja sosiokulttuurisista imperatiiveista. (Ahmad 2010, 73–87.) Syrjintä työmarkkinoilla ei ole erillinen ilmiö muusta yhteiskunnassa tapahtuvasta syrjinnästä. Etnisyyteen perustuva syrjintä työmarkkinoilla heijastelee koko yhteiskunnassa vallitsevan syrjinnän tilannetta. (Wrede 2010, 8.)

Keskusteluissa erityisesti Vasemmistoliitto ja Vihreät nostivat esiin työmarkkinasyrjinnän ja työnantajien roolin maahanmuuttajien työllistymisessä. He esittivät, että maahanmuuttajien työllistymisen ongelmien taustalla vaikuttaa heidän kohtaamansa syrjintä työhönotossa. Työhönotossa tapahtuvan syrjinnän ratkaisuksi esitettiin anonyymiä rekrytointia, jota kuitenkin keskusteluissa kritisoitiin paljon. Kritiikki perustui muissa Euroopan maissa tehtyihin tutkimuksiin, joissa sen todettiin jopa vähentäneen maahanmuuttajien palkkaamista. Syyksi esitettiin se, että silloin työnantajat eivät pystyneet toteuttamaan työhön otossa ”positiivista diskriminaatiota” eli tarkoituksenmukaisesti juuri maahanmuuttajien palkkaamista kantaväestön edustajan sijasta.

”Haluaisinkin kysyä ministeriltä, miten me voisimme suunnitelmallisesti vähentää maahanmuuttajien syrjintää työhönotossa. On todettu, että anonyymi työnhaku olisi yksi keino siihen. Se kuulostaa hyvältä suunnitelmalta, ja haluaisin kysyä ministeriltä, miten

tämän kanssa käytännössä edetään ja miten päästäisiin eteenpäin ja laajennettaisiin sitä.”

Hanna Sarkkinen, Vasemmistoliitto PTK772018

Vanhaa kotoutumisen määritelmää ja integraation laissa säädettyä määritelmää kritisoitiin paljon täysistuntokeskusteluissa. Siinä kotoutumisprosessia luonnehdittiin kaksisuuntaiseksi vuorovaikutteiseksi prosessiksi, jossa maahanmuuttajan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen tuetaan. Oman kulttuurin ylläpitämisen nähtiin vaikeuttavan suomalaisen kulttuurin omaksumista sekä vanhaa tapaa pidettiin nöyränä lähestymistapana kotoutumiseen. Vaikka oppositiopuolueet esittivät syrjintään puuttumista, eivät he ottaneet kantaa maahanmuuttajan oman kulttuurin ylläpitämisen oikeuteen liittyviin kysymyksiin tarkemmin.

5.2 Puolueet ja kehykset

5.2.1 Kotouttamista vai kotiuttamista – kamppailu resursseista

Kotouttamiskeskusteluiden taustalla vaikuttivat ajankohta, turvapaikanhakijoiden ennennäkemätön määrä Suomessa ja poliittisen ilmapiirin kiristyminen maahanmuuttokysymyksissä. Vuonna 2015 yli 30 000 turvapaikanhakijan saapuessa Suomeen, ei niin laajaan maahanmuuttoon ja kotoutumistarpeeseen oltu varauduttu. Ongelman nouseminen politiikan agendalle varmistetaan usealla jopa keskenään konfliktissa olevilla näkemyksillä aiheesta (Tirronen 2011, 36). Kotoutumisen suhteen puolueiden välillä vallitsi pääosin yksimielisyys ongelmasta. Yksittäisiä kansanedustajia lukuun ottamatta yleisesti puolueissa tunnistettiin se, ettei kotoutuminen Suomessa ole onnistunut ja toimenpiteitä tulee kehittää.

Taloudellisella retoriikalla perusteltiin kotoutumisen epäonnistumista. Argumentit perustuivat työllisyystilastoihin ja -tutkimuksiin sekä toimenpiteiden raportoituihin tuloksiin eritoten kielitaidon kehittämisessä ja kielen merkityksestä työllistymiselle. Ensiksi yhtä mieltä eri puolueissa oltiin siitä, että nykyisillä instrumenteilla ei ole saavutettu toivottuja tai riittäviä tuloksia, eikä kotouttamisessa olla tavoitettu kaikkia kotouttamista tarvitsevia maahanmuuttajaryhmiä. Erityisasemaan nostettiin keskusteluissa naiset ja turvapaikanhakijat.

Vaikka kotouttamisen muutostarpeesta vallitsi täysistuntokeskusteluissa ja asiakirjoissa konsensus, kotoutumisen onnistumisen mahdollisuuteen ja sitä kautta myös kotouttamiseen käytettäviin resursseihin liittyvä keskustelu polarisoitui Perussuomalaisten ja muiden puolueiden välillä. Perussuomalaiset esittivät, että toiset maahanmuuttajaryhmät kotoutuvat ilman kotouttavia toimenpiteitä kun taas tiettyjen ryhmien kotouttaminen ei ole mahdollista – siksi kotouttaminen ei yhteiskunnassa ole tarpeellista lainkaan.

”On tärkeää ymmärtää, että humanitaariseen maahanmuuttoon ja kotouttamiseen käytetty raha on pois kaikista muista julkisen sektorin tehtävistä ja julkisista palveluista.” Olli Immonen PS, PTK772018

” Meille perussuomalaisille esitetään tuolla turuilla ja toreilla usein kysymys: miksi teillä on mahdollisuus antaa varoja ja tukea maahanmuuttoa mutta ei vanhustenhoitoa?” Ritva Elomaa, PS

Maahanmuuttoa rajoittavaa politiikkaa argumentoitiin vetoamalla kansalaisuuteen perustuvaan resurssien jakoon hyvinvointiyhteiskunnassa. Perussuomalaiset tekivät vastakkainasetteluja resurssien jakamisen suhteen maahanmuuttaja- ja kantaväestön välillä, ja kotouttaminen esitettiin tehtävän muiden julkisten palveluiden kustannuksella. Esimerkiksi Perussuomalaisten kansanedustaja Vesa-Matti Saarakkala esitti kirjallisen kysymyksen opintotuen ja kotoutumistuen epäsuhdasta, vedoten hallituksen leikkaustarpeen ja julkisen talouden tilan olevan yhteydessä maahanmuuttajien sosiaaliturvaan.

”Kotouttamistuen ja opintotuen välinen kuilu ei motivoi opiskelemaan ammattia, vaan passivoi, luo epäterveen vetovoimatekijän sekä epätasa-arvoa maahanmuuttajien ja kantaväestön välille tilanteessa, jossa opiskelijoiden ja muun kantaväestön tulonsiirroista leikataan talouden tasapainottamiseksi” KK 113/2016

Sosiaalisten oikeuksien jakoon liittyvä argumentointi Perussuomalaisten kannanotoissa vaalikaudella 2015–2018 vahvistavat Keskisen (2016, 365) havaintoa Perussuomalaisten turvapaikkapoliittisista linjoista ja hyvinvointisovinnisesta poliittisesta agendasta, jossa sosiaaliturva koskettaa ainoastaan syntyperäisiä kansalaisia. Itse kansaan kuuluminen perustuu nationalistisiin, toiseuttaviin sekä rasistisiin kriteereihin. Hyvinvointisovinnisissa fokus on esittää rodullistavia ja rasistisia käsityksiä ihmisistä tai kansallisuuksista, sekä esittää huoli syntyperäisten kansalaisten taloudellisten etujen menettämisestä (emt 355).

Koska Perussuomalaiset vetosivat kotouttamiseen käytettävien resurssien olevan pois kantaväestöltä, he esittivät vuonna 2018 kotoutumisen edistämisen lain kumoamista eli kotouttamistoiminnan lopettamista kokonaan ja kotouttamisen määrärahojen vähentämistä valtion budjetista (LA74/2018). Tässä laki- ja talousarvioaloitteessaan Perussuomalaiset vetosivat taloudellisiin argumentteihin. He nostivat esiin turvapaikanhakijoiden heikon työllisyyden ja tulonsiirtojen korkean käyttöasteen. Lisäksi heidän mielestään pirstaleisessa kotoutumisjärjestelmässä ei kotoutumista mitata tarpeeksi kansantaloudellisista näkökulmista. Kotouttamisesta vastaavat erilaiset hankkeet sekä kolmannen sektorin toimijat, jotka raportoivat kotoutumisen onnistumisesta syrjinnän, osallistuvuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Perussuomalaiset esittivät, ettei näistä syistä kotouttaminen ole taloudellisesti kestävä ja maahanmuuttajan tulee yksilönä jatkossa vastata itse kotoutumisestaan.

Perussuomalaiset esittivät kotoutumisen haasteiden koskettavan tiettyjä etnisiä ryhmiä, juurikin hallituskauden aikana Suomeen saapuneita turvapaikanhakijoita, joiden lähtömaa oli Lähi-idässä tai Pohjois-Afrikassa. Perussuomalaiset vetosivat täysistuntokeskusteluissa turvapaikanhakijoiden kotoutumisen ongelmien erityisyyteen ja laajuuteen.

Myös maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia tutkineen Sarvimäen (2017) mukaan ennen vuotta 2015 maahan muuttaneet turvapaikanhakijoiden kohortit eivät integroituneet työmarkkinoille hyvin, ja ovat aiheuttaneet kustannuksia julkiselle taloudelle. Vaikka työllisyydessä ja tulotasossa on tapahtunut kasvua, erot kantaväestöön nähden ovat merkittäviä vuosien maassa asumisen jälkeen. Tulonsiirtojen määrä on pysynyt tasaisesti samalla tasolla, vaikka työllisyydessä ja tulotasossa on tapahtunut muutoksia. Sarvimäki kuitenkin toteaa, että vuonna 2015 maahan muuttanut turvapaikanhakijoiden kohortti voi olla erilainen verrattuna aikaisempiin. Lisäksi suomalainen kotoutumispolitiikka, joka on muutoksen alla parhaillaan voi olla tehokkaampaa kun aikaisempi maahanmuuttopolitiikka (Sarvimäki 2017, 503).

Perussuomalaiset esittivät Lähi-Idästä ja Pohjois-Afrikasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien kohdalla kotoutumisen epäonnistumisen olevan väistämätöntä. Argumentoinneissaan he vetosivat paitsi näiden etnisten ryhmien työllisyystilastoihin ja tutkimuksiin, myös kulttuuriseen yhteensopimattomuuteen sekä turvapaikanhakijoiden omaan haluttomuuteen kotoutua tai työllistyä. Perussuomalaisten mukaan nykyisellään

Suomessa jo oleskeluluvan saaneet maahanmuuttajat tulisi kotouttaa tai kotoutumisen epäonnistuessa palauttaa lähtömaahansa takaisin. Kotoutumisen onnistuminen tulisi todistaa ja osoittaa työllistymällä tai läpäisemällä kotoutumista mittaavat aktivointitoimenpiteiden mukaiset kokeet. Kotouttamisen sijaan tulisi Perussuomalaisten mukaan turvapaikanhakijoiden kohdalla kiinnittää katsetta ”kotiuttamispolitiikkaan.”

”Totta kai minä olen sitä mieltä, että täällä Suomessa jo nykyisin olevat maahanmuuttajat täytyy kotouttaa suomalaiseen yhteiskuntaan tai kotiuttaa takaisin kotimaahansa, jos heillä ei ole halua kotoutua Suomeen.”

Olli Immonen PS, PTK772018

Assimilaatio- ja integraatiokehykset jakoivat näkemyksiä erityisesti Perussuomalaisten ja muiden puolueiden välillä. Perussuomalaisten ”maassa maan tavalla”-ideologia ohjasi keskustelua kotoutumisen lisäksi maahanmuutosta laajemmin. Perussuomalaiset tukivat argumenttejaan vahvalla retoriikalla, iskulauseilla ja -termeillä kotouttamiskeskusteluissa, esimerkiksi ”kotouttamisteollisuus”, ”turvapaikkabisnes”, ”kotiuttamispolitiikka.”

Suomalaisessa poliittiseen keskusteluun on jo aikaisemmin vakiintunut maahanmuuttoon ja maahanmuuttajiin liittyen toiseuttavia termejä, kuten ”ankkurilapset” ja ”hyvinvointipakolaiset” (Keskinen 2016, 357; Förbom 2010).

Kotouttamisen ongelmia sekä ”kotiuttamisen” ja maahanmuuton rajoittamisen ideoita perusteltiin taloudellisten ja kulttuuristen argumenttien lisäksi myös tulevaisuuden uhkakuvista sekä vaalikauden aikaisista tapahtumista käsin, kuten rikollisuuden lisääntymisestä ja kansallisen turvallisuudentunteen heikentymisestä. Puheissaan Perussuomalaiset viittasivat esimerkiksi seksuaalirikoksiin Oulussa ja terrori-iskuun Turussa. Tulevaisuuden uhkakuvia maalailtiin vertailemalla tilannetta muihin Euroopan maihin, erityisesti muihin Pohjoismaihin.

Tiivistetysti ero Perussuomalaisten ja muiden puolueiden välillä kulminoitui kotouttamisen suhteen seuraavaan: Perussuomalaisten ratkaisuna kotouttamisen ongelmaan oli sekä kotouttamisen että humanitäärisen maahanmuuton lopettaminen. Muut puolueet puolestaan olivat valmiita etsimään ratkaisuita ja parempia käytäntöjä kotouttamiseen ongelmiin.

”Tällainen monikulttuurinen kotouttaminen johtaa vain gettoihin ja rikollisuuden lisääntymiseen ja niihin palaviin autoihin, mikä Ruotsissa on arkipäivää. Helsinki näyttää tänään siltä kuin Tukholma näytti 15 vuotta sitten. Eli nyt on kiire saada perussuomalaisille

vallanvaihto, jotta voimme pelastaa sen, mikä pelastettavissa on.” Laura Huhtasaari, Perussuomalaiset PTK772018

5.2.2. Suuret puolueet saavuttavat yksimielisyyden

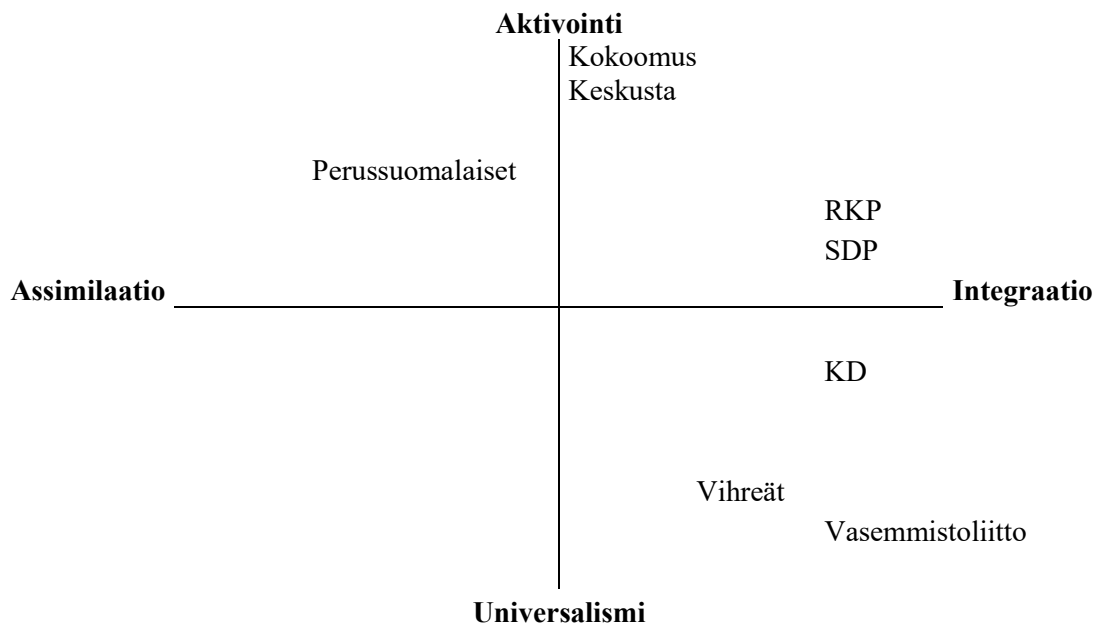
Välimäki (2019) esittää, että maahanmuuttopolitiikassa hallituskauden alussa vuosina 2015–2016 sosiaalidemokraatit ovat erottuneet hallituspuolueista korostamalla ulkomaalaisten oikeuksia ja kotouttamiseen käytettävien resurssien turvaamista. Oppositiopuolueet, erityisesti sosiaalidemokraatit ja RKP, esittivät talous- ja lisätalousarvioaloitteita turvatakseen kotouttamiseen käytettävien resurssien riittävyyden kunnissa sekä lisätäkseen resursseja muun muassa turvapaikanhakijoiden, perheiden ja naisten kotoutumiseen, omalla kielellä järjestettäviin koulutuksiin sekä vastaanottokeskuksissa aloitettavaan koulutukseen koulutuksissa käytettäviin koulutusmateriaaleihin.

Vihreät ja RKP halusivat lisätä resursseja maahanmuuttoon nostamalla pakolaiskiintiötä vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrän laskiessa, kansainvälisen solidaarisuuden ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Kotoutumiskeskustelussa Perussuomalaisiin nähden toista ääripäätä edustivatkin Vihreät ja Vasemmistoliitto. Nämä puolueet vetosivat *universalismiin*, yhtäläisiin sosiaalisiin oikeuksiin, kun taas Perussuomalaiset esittivät kaiken maahanmuuttoon ja kotouttamiseen käytettävien resurssien olevan pois kantaväestöltä.

Perussuomalaisten ajamaa kulttuurista assimilaatiota vastustivat myös sosiaalidemokraatit ja muut oppositiopuolueet, jotka toimivat poliittisella agendalla *integraatiokehityksen* konstruoina. Keskusta ja Kokoomus eivät ottaneet vahvasti kantaa integraatio- ja assimilaatiokysymykseen sillä hallituspuolueiden ehdotukset korostuivat erityisesti *aktivointikehyksessä*. Kuitenkin Välimäki (2019, 54–55) esittää, että myös Kokoomuksen ja Keskustan politiikkalinjaukset ajoivat Sipilän hallituskaudella maahanmuuttoa rajoittavia tavoitteita. Syyksi hän esittää sen, että keskustaoikeistolaisessa äänestäjäkunnassa mielipidemittausten perusteella löytyy kaukupohjaa maahanmuuttoa rajoittavalle politiikalle. Täysistuntokeskusteluissa hallituspuolueista ainoastaan yksittäiset kansanedustajat osallistuivat monikulttuurisuutta koskevaan keskusteluun.

Vaikka suurista puolueista sosiaalidemokraatit halusivat lisätä resursseja kotoutumiseen, resursoinnin kohdentamisen ja sosiaaliturvan tasa-arvoisuuden ja velvoittamisen lisäämisen välillä oli havaittavissa jakaantuneisuutta puolueessa erityisesti hallituskauden alussa.

Kuvio 2. Puolueiden sijoittuminen kehyksiin vaalikauden alussa



Yhtäältä puolueiden maahanmuuttopoliittiset kannanotot olivat linjassa, mutta yksittäiset kansanedustajien käsitykset kaikissa kehyksissä vaihtelivat myös puolueiden sisällä. Saman puolueen kansanedustajat saattoivat esittää toisistaan poikkeavia näkökulmia maahanmuuttoon liittyen. Erityisesti kahtiajakautuneita näkemyksiä esitettiin ennen Perussuomalaisten hajoamista puolueen eduskuntaryhmän kannanotoissa ja hallituksen linjassa sekä sosiaalidemokraateissa.

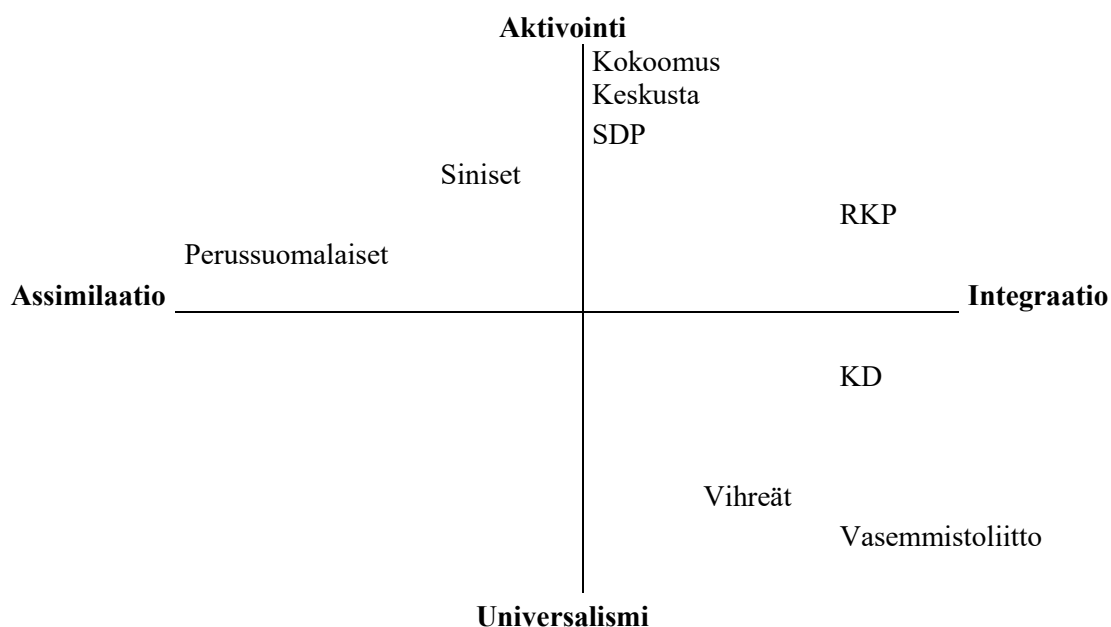
Perussuomalaisen puolueen hajottua kesäkuussa 2017, hallituskauden loppupuolella Sinisten ja Perussuomalaisten linja erosi toisistaan assimilaation ja integraation kehysten välillä. Sinisten linja läheni muiden hallituspuolueiden linjaa ja aktivoivaa agendaa entisestään. Siniset näkivät tulevaisuudessa mahdollisuuden kotoutumisen onnistumiselle, kun taas Perussuomalaisten agendalla ratkaisuna kotouttamisen ongelmiin oli sen sekä humanitäärisen muuton lopettaminen. Siniset eivät olleet yhtä jyrkkiä assimilaation ja maahanmuuton rajoittamisen suhteen. Puolue pyrki esittämään lievempiä näkökantoja monikulttuurisuuden hyväksymisen kannalta ehdottomalla monikulttuurisuuden hyväksymistä niiltä osin, joilta se ei liikaa poikkea suomalaisesta arvopohjasta ja oikeusjärjestelmästä. Perussuomalaisten hajottua Sinisten linja yhdisteli assimilaation ja integraation ajatuksia, ehdottamalla joidenkin kulttuuristen ominaisuuksien ylläpidon mahdollisuutta, samalla toisten osa-alueiden vaatiessa sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Myös SDP:n maahanmuuttopoliittista linjaa haettiin hallituskauden aikana.

Sosiaalidemokraattien valtavirta kannatti hallituksen linjaa jo hallituskauden alussa, ja saikin hallituspuolueilta kiitoksia yhteisen agendan löytymisestä ja korostivat kotouttamispolitiikan pitkäaikaisia vaikutuksia, jotka ylittävät hallituskaudet (PTK 47/2016). Osa edustajista kuitenkin argumentoi turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksiin vedoten ja kritisoi hallituksen aktivoivaa ja sosiaalisia oikeuksia rajoittavaa politiikkaa, jonka tavoitteena oli vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohdemaana. Kannanotot kauden loppupuolella painottuivat vahvistamaan aktivoivan kotoutumispolitiikan linjaa entisestään.

Kehysten painottuminen muuttui hallituskauden aikana kohti aktivoivaa kotoutumispolitiikkaa. Universalismikehyksessä maahanmuuttajien yhtäläisiä sosiaalisia oikeuksiin ja ihmisoikeuksiin vetoavien oppositiopuolueiden äänet hiljenivät vaalikauden loppupuolella, ja aktivoivan politiikan kannatus painottui myös sosiaalidemokraattien linjassa entisestään. Havainnot suurten puolueiden maahanmuuttopoliittisista linjoista ovat samansuuntaisia kuin Keskisen (2016, 360) analyysissä turvapaikkapolitiikasta ja maahanmuuttopoliittisista ohjelmista 2010-luvulla: Suuret puolueet eivät eroa toisistaan osallisuutta kasvattavissa tavoitteissaan ja taloudellisessa retoriikassa maahanmuuttoa koskevassa poliittisessä keskustelussa. Vaihtoehtoisia agendoja ei esitetä tai ristiriitoja ei synny, vaan konsensus politiikkaehdotuksissa löytyy helposti.

Kuvio 3. Puolueiden sijoittuminen kehyksiin vaalikauden lopulla



6. Johtopäätökset

Vaalikaudella 2015–2018 maahanmuuttoon, turvapaikkaan ja kotoutumiseen liittyen käytiin aktiivista keskustelua. Ongelman määrittelystä kamppailtiin vedoten taloudelliseen ja kulttuurisiin argumentteihin sekä ihmisoikeuksiin ja muutoksiin yhteiskunnassa ja työelämässä. Poliitikassa kehykset ovat ongelman määrittämisen välineitä sekä toimivat raameina sille, mitkä ehdotukset ongelman ratkaisuun ovat mahdollisia (Kangas ym. 2011, 144–146). Kotoutumista koskeva poliittinen keskustelu jäsenyi neljän kehyksen kautta, joita olivat aktivointi-, universalismi-, assimilaatio ja integraatiokehykset. Kuten Goffman (1986) esittää, kehysten tulkinta on dynaamista, sillä ne täydentävät toisiaan ja esiintyvät limittäin. Myös tässä tutkimuksessa hahmottui kaikkia kehyksiä leikkaavia teemoja ja yhtäläisyyksiä kehysten sisällöissä toisiaan täydentävinä näkökulmina. Jotkut puolueet tai yksittäiset kansanedustajat kannattivat kahden, jopa kolmen kehyksen sisältöjä – toiset puolueet ja kansanedustajat puolestaan identifioituivat vahvasti yhden kehyksen taakse. Toisensa poissulkevia kehyksiä olivat assimilaatio ja universalismi, sillä assimilaatiota painottavassa näkökulmassa sosiaaliset oikeudet kuuluivat vain syntyperäisille kansalaisille, kun taas universalismissa peräänkuulutettiin samanlaisia oikeuksia kaikille maassa oleskeleville henkilöille. Kehysten keskeisiä teemoja ja niiden välisiä eroja kuvaa oheinen Kuvio 4.

Kuvio 4. Kehysten teemat

	Aktivointi	
	Yksilöiden muutos Yhteensopimattomuus Monikulttuurisuus uhkana Naisten asema	Nopeuttaminen Velvoittavuus Työelämälähtöisyys toimenpiteissä Naisten työllisyys Yksilön vastuu
Assimilaatio		Integraatio
	Palveluiden laatu ja yksilöllisyys Oikeudet Työperäiset muuttajat ja opiskelijat Työvoiman ulkopuolella olevat: Naiset, nuoret ja ikääntyneet Yhteiskunnan vastuu	Yhteiskunnan muutos Monikulttuurisuus Syrjintä 1) yhteiskunnassa 2) julkisessa ja poliittisessa keskustelussa 3) työmarkkinoilla
	Universalismi	

Aktivointikehys korostui sekä ongelman ratkaisuehdotuksissa että ehdotetuissa toimenpiteissä. Puolueista aktivoivaa politiikkaa kotoutumisessa ajoivat vaalikauden alussa hallituspuolueet, kauden lopulla puolestaan kaikki suuret puolueet. Hallituspuolueet identifikoituivat aktivointikehysten sisältöjen mukaisesti, eivätkä ottaneet vahvasti kantaa muiden kulttuurisiin ja ihmisoikeudellisiin kysymyksiin.

Aktivointikehyksessä poliittista kotoutumiskeskustelua ohjasivat kansantaloudelliset argumentit. Kotouttamisen epäonnistumista sekä maahanmuuttajiin kohdistuvia kotouttamisen toimenpide-ehdotuksia perusteltiin maahanmuuttajien heikolla työllisyydellä. Maahanmuuttajien työllistyminen nähtiin keskeisimpänä yksilön kotoutumisen päämääränä ja kotouttamisen toimenpide-ehdotusten keskiössä. Havaintoni ovat suurten puolueiden linjoista ovat samankaltaisia kuin Keskisen (2016, 359), joka esittää, että hyvinvointinationalistiset näkemykset, joissa maahanmuutosta puhutaan kansallisvaltion ja talouden näkökulmasta, olivat vahvasti esillä suurten puolueiden maahanmuuttopoliittisissa linjauksissa vuosina 2009–2011. Myös Sipilän hallituskaudella kotoutumisen ongelmaa käsiteltiin valtion kansantaloudesta käsin, ei maahanmuuttajien yksilöllisestä näkökulmasta.

Universalismikehyksessä keskustelua jäsennettiin oikeuksien, egalitaarisen tasa-arvokäsityksen, kansainvälisten oikeuksien sekä yksilön oikeuksien toteutumisen, näkökulmista. Universalistisissa käsityksissä nähtiin, ettei aktivoivassa politiikassa maahanmuuttajien näkökulma ollut keskusteluissa edustettuna. Myös Ismo Söderling (2015) esittää, että kotoutumispolitiikassa ja Lappalainen (2017) myös käytännön kotouttamishankkeissa maahanmuuttajan oma ääni on jäänyt kuulematta. Vihreiden kansanedustaja Ozan Yanar kyseenalaistikin täysistuntokeskustelussa, miten maahanmuuttajista puhutaan poliittisen päätöksenteon kontekstissa.

”Tässä keskustelussa puhutaan maahanmuuttajista ulkopuolisina objekteina, jotka eivät kuulu me-kategoriaan ja joita pitää pitää aktivoida. Se ei todellakaan ole näin. Maahanmuuttajat kuuluvat tähän yhteiskuntaan, toimivat yhtä lailla samassa yhteiskunnassa meidän kanssamme käsi kädessä.”PTK1462018

Keskisen (2016, 360) mukaan poliittisessa keskustelussa on 2010-luvulla syntynyt jännitteitä pohjoismaisen hyvinvointivaltion egalitaarisen sekä eksklusiivisen poliittisen agendan välillä.

Universalismikehyksessä kotoutumista ja maahanmuuttajien sosiaaliturvaa jäsennettiin tasearvon kautta, sillä haluttiin turvata samanlaiset sosiaaliset oikeudet kaikille maassa oleville. Kulttuurista assimilaatiota ajoivat Perussuomalaiset, jotka esittivät myös hyvinvointisovinnistisia käsityksiä julkisten resurssien jakamisessa. Kuitenkin assimilaatiokehyksen ohella aktivointikehykseen sisältyi ajatus yksilön vastuun korostamisesta kotoutumisprosessissa. Aktivoivan politiikan vaikutuksesta kotoutumisen kaksisuuntaisuus vähentyy ja maahanmuuttajaan kohdistuva vaatimus osallisuuden kasvattamisesta nousee samaan aikaan kun oman kulttuurin ylläpidon mahdollisuuden rajoittamisesta käydään kiivasta yhteiskunnallista keskustelua.

”Nuivasta manifestista on tullut hallituksen linja. Näin se maailma muuttuu.”, totesi RKP:n kansanedustaja Anders Adleurcreutz täysistunnossa keväällä 2016. Sipilän hallituksen turvapaikkapolitiikkaa tarkastellessa Välimäki (2019, 54) esitti Keskustan ja Kokoomuksen linjan lähentyneen Perussuomalaisten linjaa. Myös tämän tutkimuksen tulosten mukaan kotoutumista koskevassa poliittisessä keskustelussa suurten puolueiden yksimielisyys ja näkemyksen lähestyminen Perussuomalaisten linjausten kanssa johti siihen, että kotoutumispolitiikassa otettiin askelia kohti assimiloivaa ja sosiaaliturvan suhteen eksklusiivista politiikkaa.

Myös Keskinen (2016) mukaan taloudellisiin argumentteihin vetoava retoriikka ja yksimielisyys kansantaloudellisen kilpailukyvyn säilyttämisestä Suomessa avasi tilaa myös toiseuttavalle eksklusiiviselle poliittiselle retoriikalle. Eksklusiota painottavissa näkemyksessä sosiaaliturva kuuluu ainoastaan niille, jotka asuvat ja työskentelevät maassa, ei siis kaikille maahanmuuttajille, joilla on oleskelulupa. Tulonsiirtoja ja sosiaalipalveluita tulee rajoittaa tai asettaa velvoituksia pitkänkin maassa asumisen jälkeen (Keskinen 2016, 355, 359).

”Tämä hallituksen politiikka on sitä, että me emme opeta ihmisiä sosiaaliturvalle vaan työn tekemiseen.”, totesi puolestaan työministeri Jari Lindström täysistuntokeskustelussa turvapaikka- ja kotouttamispolitiikasta (PTK 47/2016). Poliittisessa argumentaatiossa esitettiin myös näkemyksiä siitä, kuinka suomalainen sosiaaliturva on maahanmuuttajan näkökulmasta jo niin antelias, että sillä pystytään saavuttamaan lähtömaan elintaso, jolloin työntekeminen ei heille ole kannattavaa. Kotoutumisprosessiin ehdotettujen muutosten, joissa painottuu yksilön vastuu ja velvoittavuuden lisääminen, voidaan katsoa olevan linjassa aikaisempien tutkimusten kanssa maahanmuuttopoliittisista linjauksista.

Hyvinvoinnin suhteen eksklusiivisen politiikan lisäksi hyvinvointisovinnistisia näkemyksiä, joissa sosiaaliturvan katsotaan kuuluvan ainoastaan syntyperäisille kansalaisille, esittivät Perussuomalaiset. Assimilaatiokehityksessä vaadittiin suomalaisen kulttuurin omaksumista ja vieraat kulttuurit esitettiin suomalaista kulttuuria uhkaavina. Perussuomalaisten esityksissä maahanmuuttoa haluttiin rajoittaa ja kotouttamista koskevassa keskustelussa painottuivat kotiuttamisen eli maahanmuuton rajoittamisen ideat.

Integraatiokehityksessä poliittista keskustelua jäsennettiin maahanmuuttajia vastaanottavan yhteiskunnan ilmapiiriin ja syrjinnän näkökulmasta. Syrjintää nähtiin esiintyvän yhteiskunnassa yleisesti, julkisessa ja poliittisessa keskustelussa sekä työmarkkinoilla. Tiettyihin etnisiin ryhmiin ja heidän kulttuuriin ominaisuuksiinsa, niiden problematisointiin ja stigmatisointiin liittyvä poliittinen keskustelu nähtiin myös rasismina ja sitä kautta ongelman negatiivisten käsitysten lietsomisena muuhun yhteiskuntaan.

Tutkimuksen sisällönanalyysin tulokset käsityksistä työllistymisen ja työn merkityksestä maahanmuuttajien kotoutumiselle vahvistavat aikaisempia tutkimuksia, joissa työllisyyden on esitetty olevan kotoutumisen tärkein mittari ja työllistyminen ja työmarkkinaintegraatio ovat saaneet hegemonisen aseman kotoutumispolitiikan toimenpiteissä Suomessa (Keskinen 2016, 356, Forsander 2013, 220). Tulokset kertovat myös siitä, että työn painotus kotoutumisessa lisääntyi vaalikaudella 2015–2018. Tämä näkyi aktivoivien toimenpiteiden kohdentamisessa ainoastaan työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Keskusteluissa maahanmuuttajan työllistyessä katsottiin hänen automaattisesti kotoutuvan työn kautta myös laajemmin koko yhteiskuntaan.

Työn merkityksen kasvu kotoutumisen poliittisella agendalla näkyi ensinnäkin siinä, että työperäisten maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden tarpeista keskusteltiin vähän, eikä muutamia oppositiopuolueiden kannanottoja lukuun ottamatta heillä nähty tarvetta kotiuttamiselle. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotoutumispalveluiden piiriin ulkopuolelle jäävät muun muassa työlliset maahanmuuttajat ja opiskelijat, eikä hallituksen esityksessä (HE 96/2018) uuden lain kotoutumisen edistämiseksi tarkoituksena ollut tehdä muutoksia lain piiriin kuuluvien henkilöiden suhteen.

Toiseksi kielitaidolla keskusteluissa nähtiin merkitys kotoutumisessa vain työllistymisen suhteen, sillä ryhmissä (työperäiset muuttajat ja opiskelijat), joissa kielitaito on heikointa, ei kielikoulutusta tai kotoutumista ylipäänsä koettu tarvittavan. Kielen merkitys nähtiin oleellisena työmarkkinaa kiinnittymisen kannalta, ei koko yhteiskuntaan. Kielikoulutuksen kehittäminen velvoittavammaksi ja työelämälähtöisemmäksi olivat eduskunnan edellyttämiä muutoksia seuraavalle hallitukselle (EK 35/2018). Silloin kun maahanmuuttaja on työtön, hänen kotoutumisensa edellyttää kielitaidon ja kulttuuristen käytänteiden omaksumista, työllisen maahanmuuttajan taas ei, vaikka vaarana olisi työsuhteen päättymisen jälkeen maastamuutto.

Täysistuntokeskusteluissa pohdittiin maahanmuuttajien työllistämistä matalapalkka-aloille, tehtäviin, joissa pärjää vaillinaisella kielitaidolla. Aikaisempi tutkimus matalapalkka-aloilla työskentelevien maahanmuuttajien kielenoppimista työssä on tutkittu vähän, mutta niissä on osoitettu kielen oppimisen työssä olevan ongelmallista muun muassa siksi, että oppiminen kietoutuu tekemiseen, jonka päämäärä ei ole kielen oppiminen, vaan työn teko. Matalapalkka-aloilla varsinkin kielellinen ympäristössä ei tue kielen oppimista, sillä tehtävät ovat rutiininomaisia, konkreettisia ja yksinkertaisia ja ne suoritetaan yksin. (Partanen 2014, 73, Sandwall 2010.) Artikkelissaan ”I learn more at school” Sandwall (2010) esittää, että työssä kielen oppimisen rinnalle tulisi järjestää mentorointia ja perinteistä kielen opetusta.

Laajemmin työmarkkinoiden etnistä eriytymistä tarkastellessa lohkoutuneiden työmarkkinoiden vaarana on se, ettei työkielenä tietyillä aloilla enää käytetä kotimaisia kieliä. Mitä tämä merkitsee laajemmin koko yhteiskuntaan kiinnittymiseen, jos tulevaisuudessa maahanmuuttajia työllistävillä aloilla ei enää käytetä suomen kieltä? Aikaisemmissa tutkimuksissa kielitaidon tason ja maassaoloajan välillä ei ole havaittu yhteyttä. Ajallisuutta tärkeämpää on kielellinen ympäristö, missä maassa asutaan ja onko maahanmuuttajan lähipiirissä puhuttu maan valtakieltä (Forsander 2002; Pälli & Latomaa 1997, 81–82 ja Espenshaden & Fu 1997).

Vaikka työperäisten muuttajien kotouttamiselle ei nähty tarvetta, työperäisiä asiantuntijoita pidettiin kuitenkin kaikissa puolueissa toivottuina muuttajina. Maahanmuuttoa ehdotettiin säännösteltäväksi sen mukaan millä aloilla Suomessa on työvoimapulaa.

Turvapaikanhakijoiden valmiudet suomalaisilla työmarkkinoilla lähtökohtaisesti oletettiin suomalaiseen työmarkkinaa vastaamattomaksi ja heidän oletettiin sijoittuvan

työmarkkinoille heikompiin segmentteihin. Kähäri (2017, 28) esittää, että työmarkkinoiden lohkoutuminen koskettaa erityisesti juuri maahanmuuttajia, sillä heidän muodostaman työvoiman kysyntää on eniten työperäisessä muutossa asiantuntija-ammateissa ja toisaalta matalapalkka-aloilla. Suomessa primääreillä työmarkkinoilla suorastaan kilpaillaan kansainvälisistä osajista.

Kokoomuksen kansanedustaja Ville Rydman esitti täysistuntokeskustelussa, että (PTK772018) työelämän muutoksen, robotisoitumisen ja digitalisaation vuoksi ei enää tulevaisuudessa ole kysyntää matalan suoritusason työntekijöille, eikä täten myöskään yhteiskunnassa kysyntää sellaiselle maahanmuutolle, joka painottuu työmarkkinoilla matalapalkka-aloille. Turvapaikanhakijat, Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maista muuttaneet, luokiteltiin paitsi vaikeasti työllistettäviksi, myös korkeintaan tulevaisuudessa matalapalkka-alan työntekijöiksi. Taustalla oleva ajatus kaikkien humanitääristen perustein maahan muuttaneiden huonoista lähtötilanteista työmarkkinoilla tarvittavien pääomien, heijastelee myös tutkimuksessa todettua syrjintää ja asennoitumista eri etnisiin ryhmiin. Syrjiminen etnisen alkuperän perusteella johtuu usein rasisisista ennakkoluuloista ja tietyn ihmisryhmän ajatellaan olevan kulttuurisesti ja ominaisuuksien perusteella parempi kuin toiset etniset ryhmät. (Mannila, Castaneda ja Jasinskaja-Lahti 2012, 229.) Suomessa esimerkiksi vuonna 2014 turvapaikanhakijoista noin viidennes oli korkeasti koulutettuja. Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien työttömyys tai työskentely työssä joka ei vastaa heidän koulutustasoaan on tyypillistä (Sutela 2015, 34). Työmarkkinoilla tarvittavien pääomien vastaamattomuudella suhteessa suomalaisen työmarkkinan vaatimuksiin argumentoitiin tarvetta muuttaa kotoutumispolitiikan sijasta muuta maahanmuuttopolitiikkaa.

Maahanmuuttajien työn eriarvoisuutta ja työelämän muutosta tutkinut Könönen (2011) esittää, että on syntynyt uusi hierarkkinen globaalin liikkumisen järjestelmä, jossa köyhistä maista tulevien maahanmuuttajien liikkumista rajoitetaan, ja samalla taas lisäämällä kontrollia ja rajavalvontaa koulutettujen asiantuntijatasen työntekijöiden liikkumista helpotetaan. (Könönen 2011, 211–212.) Työllisyyteen vedoten vaalikaudella 2015–2018 Perussuomalaiset esittivät ei-länsimaalaisten maahanmuuttoa rajoittavia näkemyksiä sekä heikkoon työllisyyteen vedoten. Myös muiden puolueiden yksittäiset kansanedustajat perustelivat maahanmuuton rajoittamista työllisyyden ja kansantalouden argumenteista käsin. Maahanmuuttajien työelämää koskevaa poliittista keskustelua mediassa tutkinut Simola

(2008, 109) totesi, että maahanmuuttajien työllisyyteen vetoamalla on matalampi kynnyksesi esittää turvapaikkapoliittisessa keskustelussa maahanmuuttoa rajoittavia näkökantoja.

”On tärkeää, että tähän kysymykseen vastataan myös lainsäädännöllisin elementein, mutta on selvää, että jos maahanmuuton määrä, etenkin sellaisen maahanmuuton, joka tulee kulttuurisesti kaukaisista maista ja joka painottuu matalasti tai ei lainkaan koulutettuun väestöön, on kohtuuttoman suuri, niin mitkään resurssit ja lainsäädännölliset viitekehykset eivät pysty kotoutumista takaamaan, ja siksi onnistuneen kotoutumisen edellytyksenä on myöskin maahanmuuton määrän pitäminen rajallisena. ” Wille Rydman Kokoomus, PTK 772018

Aikaisempi tutkimus osoittaa, että työmarkkinoille sijoittumiseen vaikuttaa myös työelämän muutos sekä maahanmuuttajien kyky vastata näihin muutoksiin (Forsander 2000, 163). Suomessa maahanmuuttajien työskentely matalapalkka-aloilla on tyypillistä, samoin kuin työskentely omaa osaamista vastaamattomissa tehtävissä. Työelämän muutos koskettaa maahanmuuttajia erityisesti, sillä he työskentelevät rakennemuutoksen kourissa olevilla matalapalkka-aloilla, kuten palvelualalla sekä teollisuudessa (Forsander 2002, 155; Forsander ja Alitolppa-Niitamo 2000). Näillä maahanmuuttajia työllistävillä matalapalkka-aloilla puolestaan tyypillistä on osa-aikaiset ja määräaikaiset työsuhteet (Sutela 2015, 91). Toisaalta myös maahanmuuttajien sijoittuminen tietyille aloille eli työmarkkinoiden etninen eriytyminen voi johtaa siihen, että maahanmuuttajia työllistävät alat leimautuvat eivätkä enää houkuttele valtaväestöä. Valtaväestön pako aloilta aiheuttaa maahanmuuttajien työvoiman kysynnän kasvun, jolloin alojen etninen eriytyminen ja leimaantuminen syvenee. (Forsander 2002, 154.) Myös Fornaro (2018, 13) osoitti tutkiessaan maahanmuuttajien yrittäjyyttä ja yrityksiä Suomessa, että pääkaupunkiseudulla on jo merkkejä työmarkkinoiden etnisten enklavien muodostumisesta. Myös poliittisessa keskustelussa maahanmuuttajien yrittäjyys oltiin tunnistettu, ja Vihreiden Pekka Haavisto (PTK 146/2018) esitti eräänlaista maahanmuuttajayrittäjien vertaistoimintaa ja tuutorointia yritysten perustamisen suhteen uusille maahanmuuttajille työllistymisen kotoutumisen edellytykseksi.

Työmarkkinoiden etnisen eriytyminen ja maahanmuuttajien työllistyminen matalapalkka-aloille herättääkin kysymyksen siitä, voidaanko kotoutumispolitiikassa olettaa vielä yksiselitteisesti maahanmuuttajan kotoutuvan työllistymisen seurauksena ja työn kautta.

Krutova ym. (2016, 110) esittävät, että Suomessa maahanmuuttajien työllistyminen ei riitä mittaamaan heidän taloudellista integraatiota, sillä heidän asemansa työmarkkinoilla on epävaka. Toisaalta myös turvapaikanhakijoiden sosiaalietuuksien korkea käyttö työllistymisestä huolimatta (Sarvimäki 2017, 18) voisi viitata myös siihen, etteivät maahanmuuttajat työllisty sellaisiin tehtäviin, josta saisi riittävää palkkaa kulujensa kattamiseen, vaan joutuvat palkkatulojensa lisäksi turvautumaan sosiaaliturvaan.

Poliittisella agendalla vaalikaudella 2015–2018 ei nähty tarvetta työperäisten maahanmuuttajien eikä työllistyneiden maahanmuuttajien kotouttamiseen. Tulisiko maahanmuuttajien kotoutumista, kuten kielitaidon omaksumista työllistymisestä huolimatta tukea? Myös SAK (2017) ehdottaa selvityksessään, että kotouttamissuunnitelman mukaista kielikoulutusta tulisi järjestää iltaisin ja osa-aikaisesti. Lisäksi työnantajan rekrytoidessa työvoimaa ulkomailta tulisi huolehtia työntekijöidensä kielikoulutuksen järjestämisestä työajalla.

Kotoutumisen uudistaminen vaalikaudella 2015–2018 liittyi laajempaan kokonaisuuteen maakunta- ja sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen yhteyteen. Hallituksen ehdottama kotoutumislain muutos (HE 96/2018) olikin lähinnä tekninen. Lainsäädännössä ei ollut tarkoitus muuttaa kotoutumislain sisältöä, määrittellä kotoutumista uudelleen tai muuttaa soveltuvuuspiiriin kuuluvia henkilöitä tai toimenpiteitä, vaikka vaalikaudella näistä keskustelua vilkkaasti käytiinkin. Muutoksen keskiössä kotouttamisen järjestämisvastuu haluttiin siirtää kokonaan kunnille. Keskusteluissa heräsikin huoli siitä, saadaanko kunnissa taattua riittävät resurssit ja palvelut kotouttamiseen. Vaikka hallituksen esitys uudeksi laiksi kotoutumisen edistämiseksi kaatuikin, saatetaan Keskustan jatkaessa uudessa hallituksessa toteuttaa kuntasiirto kuitenkin. Kuntasiirron toteutuessa jatkotutkimuksen kannalta olisikin mielenkiintoista tutkia kuntasiirron vaikutuksia kotoutumiseen ja vertailla kotouttamisen alueellista järjestämistä kunnissa. Jo OECD-raportissa esitettiin yhdeksi Suomen kotouttamisen ongelmaksi pirstaloituneisuus kuntien vastatessa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotouttamisesta. Raportista käy ilmi, että ainoastaan 28 prosenttia kunnan työntekijöistä olivat laatineet kotouttamissuunnitelmia, ja heistä 35 prosenttia arvioi, että sellainen on laadittu alle puolille suunnitelmia tarvitsevista maahanmuuttajista. (OECD 2018, 100; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016.)

Kotouttamiseen ja laajemmin maahanmuuttoon liittyvät ilmiöt politiikassa ovat kuitenkin ylikansallisia ja samansuuntaisia poliittisia linjoja on esitetty muissa Euroopan maissa. Myös suomalaisessa poliittisessa keskustelussa usein kotouttamisen haasteita sekä toimivia malleja haettiin vertailemalla suomalaista järjestelmää muihin Euroopan ja Pohjoismaiden vastaaviin. Oma tutkimukseni sijoittui vain suomalaiseen kotoutumispoliitikan kontekstiin. Koska jo keskusteluissa kuitenkin vertailtiin kotoutumispoliitikkaa paljon muiden Euroopan maiden harjoittamaan politiikkaan, ja sen linjauksiin, myös kansainvälisellä tasolla vertailevampi näkökulma politiikkamuutoksiin olisi mielenkiintoinen laajennus tälle tutkimukselle.

Lähteet

- Ahmad, A. 2005. *Getting a Job in Finland – The Social Networks of Immigrants from the Indian Subcontinent in the Helsinki Metropolitan Labour Market*. Helsinki: University of Helsinki.
- Ahmad, A. 2010. "Voisin tietysti palkata heitä, mutta...": Työmarkkinoiden sosiokulttuurinen sidonnaisuus. teoksessa S. Wrede, & C. Nordberg (Toimittajat), *Vieraita työssä: Työelämän etnistyvä eriarvoisuus* (Sivut 72-92). Helsinki: Palmenia Helsinki University Press.
- Aho, Simo ja Mäkiäho, Ari. 2017. *Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. Lönnberg Print & Promo, 2017. Saantitapa: www.julkaisut.valtioneuvosto.fi
- Alitolppa-Niittamo, A. 1994. *Kun kulttuurit kohtaavat*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset.
- Alitolppa-Niittamo, Anne. 2005. *Maahanmuuttajataustaiset perheet ja hyvinvoinnin edellytykset*. Teoksessa Alitolppa-Niittamo, Anne, Söderling, Ismo ja Fågel, Stina. 2005. *Olemme muuttaneet. Näkökulmia maahanmuuttoon, perheiden kotoutumiseen ja ammatillisen työn käytäntöihin*. Vammalan Kirjapaino Oy 2005
- Alitolppa-Niittamo, A, Fågel S & Säävälä M. *Olemme muuttaneet. Näkökulmia maahanmuuttoon, perheiden kotoutumiseen ja ammatillisen työn käytäntöihin*. Helsinki 2005
- Avonius, M. & Kestilä-Kekkonen, E. 2018. Johdanto. Suomalaisten maltilliset ja kirjavat maahanmuuttoasenteet. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(1). 84–95.
- Baumgartner, F. & Green-Pedersen, C. & Jones, B. 2006. Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy* 13(7). 959–1132.
- Béland, Daniel. 2005. "Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective". *Social Policy & Administration* 39 (1), 1-18.
- Berry, John. 2006. Contexts of Acculturation. Teoksessa Sam & Berry, John. *The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology*. Cambridge university Press. United Kingdom. S. 27-42.
- Busk, H., Jauhiainen, S., Kekäläinen, A., Nivalainen, S., Tähtinen, T. 2016: *Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista*. Pellervon taloustutkimus.
- Cobb R, Ross JK, Ross MH. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review* 1976; 70 (1): 126–138.
- D'Angelo Paul. 2006. News Framing as a Multiparadigmatic Research Program: a Response to Entman. *Journal of Communication*, Volume 52, Issue 4, December 2002, Pages 870–888,

Entman, R. 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43(4). 51–58.

Eronen, Antti, V. Härmälä, S. Jauhiainen, H. Karikallio, R. Karinen, A. Kosunen, J.-P. Laamanen, M. Lahtinen 2014. Maahanmuuttajien työllistyminen: taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 6/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Fornaro, P. 2018. Immigrant Entrepreneurship in Finland ([ETLA Reports 83](#))

Forsander, A. 2004. Maahanmuuton merkitys väestönkehityksen kannalta. Teoksessa Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä? Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 59–107.

Forsander, A. 2000. Tilastot maahanmuuttajien kuvaajina. Teoksessa M-L. Trux (toim.) Aukeavat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä. Helsinki: WSOY, 335–341.

Forsander, A. 2001. Kenelle ovet aukeavat? Maahanmuuttajat ja työllistymisen ehdot. Työpöytäkirja 2, 28–38.

Forsander, A. & Ekholm, E. 2001a. Maahanmuuttajat ja työ. Teoksessa A. Forsander, E. Ekholm, P. Hautaniemi, A. Ali, A. Alitolppa-Niitamo, E. Kyntäjä, N. Quoc Cuong (toim.) Monietnisyys, yhteiskunta ja työ. Helsinki: Palmenia-kustannus, 57–82.

Forsander, A. & Ekholm, E. 2001b. Etniset ryhmät Suomessa. Teoksessa A. Forsander, E. Ekholm, P. Hautaniemi, A. Ali, A. Alitolppa-Niitamo, E. Kyntäjä, N. Quoc Cuong (toim.) Monietnisyys, yhteiskunta ja työ. Helsinki: Palmenia-kustannus, 83–160.

Forsander, A. 2007. Kotoutuminen sukupuolittuneille työmarkkinoille? Maahanmuuttajien työmarkkina-asema yli vuosikymmenen Suomeen muuton jälkeen. Teoksessa Martikainen, T. & Tiilikainen, M. (toim.) Maahanmuuttajanaiset: kotoutuminen, perhe ja työ. Helsinki: Väestötutkimuslaitos, s. 312-334

Forsander, A. 2013. Maahanmuuttajien sijoittuminen työelämään. Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen & Minna Säävälä (toim.), *Muuttajat. Kansainvälinen muutto-oliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 220–239.

Goffman, E. 1986. Frame analysis: An essay on the organization of experience. Boston: Northeastern University Press.

Haapakorpi, A. 2007. Työvoimapula ja etnospesifit työmarkkinat - miten edistää korkeakoulutettujen maahanmuuttajien ammatillista sijoittumista? *Työelämän tutkimus*, 5(3), 213-226.

Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. 2013. The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration* 2 (15).

Hiilamo, H & Kangas, O 2009. Lasten kotihoidontuki. Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa?. Teoksessa: Juho Saari & Johannes Kananen (toim.), Ajatuksen voimaa. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 65–93.

Hämäläinen, K. Kangasharju, A, Pekkala, S & Sarvimäki, M 2005. 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Helsinki: Työministeriö.

Kangas, Olli, Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2011): Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa: Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.), Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. 144–178.

Kangas, Olli, Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo 2013. “When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change”. *European Political Science Review* 6 (1), 73–92.

Joronen, T. 2012. Maahanmuuttajien yrittäjyys Suomessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2012:2

Karvonen, E. 2000. Tulkintakehys (frame) ja kehystäminen. *Tiedotustutkimus* 2/2002, 78–84.

Kingdon, J. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins

Keskinen, S, Rastas, A & Tuori, S (toim.) 2009. En ole rasisti, mutta... – Maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä. Vastapaino, Tampere.

Keskinen, S. 2016. From welfare nationalism to welfare chauvinism: Economic rhetoric, the welfare state and changing asylum policies in Finland. *Critical Social Policy*, 36:3, 352–370.

Korhonen, Vesa: Kulttuurien kohtaaminen yhteiskunnallisena kysymyksenä. Teoksessa Korhonen, Vesa & Puukari, Sauli (toim.): Monikulttuurinen ohjaus- ja neuvontatyö. PS-kustannus, Bookwell Oy, Juva 2013, s. 34 – 45.

Krutova, O, Lipiäinen, L & Koistinen, P. 2016. Patterns of Integration: A Longitudinal View of the Labour Market Attachment of Immigrants in Finland. *Nordic Journal of Migration Research*, 6 (2), 102–114.

Kähäri, O. 2017. Luottamus venäläistaustaisten ja kantasuomalaisten työelämän suhteissa. Turun Yliopiston julkaisuja. Turku: Sarja - ser. C osa - tom. 445. Scripta Lingua Fennica Edita.

Könönen, J. 2011. Palvelualan työnantajat ja joustavat ulkomaalaiset työntekijät. Maahanmuuttohallinnon rooli prekaarin työvoiman tuottamisessa. *Janus – Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*. 19:1. 374–386.

Könönen, J. 2012. Prekaari työvoima ja uudet hierarkiat metropolissa. Ulkomaalaiset matalapalkkaisilla palveluilla. *Sosiologia* 49(2012):3, 190–205.

Larja, Johanna Warius, Sundbäck, Liselott Liebkind, Karmela Kandolin, Irja Jasinskaja-Lahti, Inga. 2012. *Discrimination in the Finnish Labor Market – An Overview and a Field Experiment on Recruitment*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Lappalainen, P. 2017. Kotouttamispolitiikkaa 2010-luvulla: osallisuusidealleja ja mikroherruutta. *Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti*, 25(4), 334-341. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/janus/article/view/60963>

Laurén, J. & Wrede, S. 2010. Työkäytännöt ja institutionaalinen rasismi - Lähihoitajien työ. Teoksessa Wrede, S., & Nordberg, C. (172-192)

Liebkind, K. Mannila, S, Jasinskaja-Lahti, I, Jaakkola, M, Kyntäjä, E ja Reuter, A. 2004. Kolmen maahanmuuttajaryhmän kotoutuminen Suomeen. Gaudeamus. Helsinki
Liebkind, K. 2000. Kun kulttuurit kohtaavat. Teoksessa Liebkind, K. (toim.) Monikulttuurinen Suomi. Etniset suhteet tutkimuksen valossa. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Linnanmäki-Koskela, S. 2010. Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio. Edita Prima Oy. Helsinki.

Luhtakallio, E. 2005. Kehysanalyysi mediakuvien sukupuolirepresentaatioiden tutkimuksessa. *Sociologia* 42 (2005) : 3, s. 189-206

Lyytinen, E. (toim.) 2019. Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisinstituutti. PAINOSALAMA OY, TURKU 2019

Maasilta, M. (toim.) Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit. Tampere: Tampere University Press.

Mankki, L & Sippola, M. 2015. Maahanmuuttajat suomalaisilla työmarkkinoilla. Intersektionaalisuus ja "hyvä kansalainen" työmarkkina-aseman määrittäjinä. *Työelämän tutkimus* 13 (3) 2015

Mannila, Simo, Castaneda, Anu ja Jasinskaja-Lahti, Inga. 2012. Syrjintäkokemukset. Teoksessa Castaneda, Anu, Rask, Shadia, Koponen Päivikki, Mölsä, Mulki ja Koskinen, Seppo. 2012. *Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurdilaistaustaisista Suomessa*. Juvenes Print. Tampere 2012

Melin, H. 2018. Epävarmat elämät – politiikka määrittää prekaaria työtä. *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):5-6

Myrskylä, P & Pyykkönen, T. 2014. Suomeen muuttaneiden naisten ja miesten työmarkkinatilanne, koulutus ja poliittinen osallistuminen. Working Papers 2/2014. Helsinki: Tilastokeskus.

Nätti, Jouko. 1989. Työmarkkinoiden lohkoutuminen. Segmentaatioteoriat, Suomen työmarkkinat ja yritysten työvoimastrategiat. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

OECD. 2018. Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264305250-en>

Pakkasvirta, J. 2019. Ratkaisuja populismiin Suomessa. In E. Stetter, T. Boros, & M. Freitas (Eds.), *Ratkaisuja populismiin: Miksi eurooppalaiset äänestävät populistipuolueita, ja miten tähän haasteeseen pitäisi vastata* (pp. 111-134). Foundation for European Progressive Studies.

Priore, M. 1979. *Birds of passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Raittila, P. 2009. Journalismin maahanmuuttokeskustelu: hymistelyä, kriittisyyttä vai rasismien tukemista? Teoksessa Keskinen, Suvi, Rastas, Anna & Tuori, Salla (Toim.) *En ole rasisti, mutta... maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä*. Tampere: Vastapaino. 67–75.

Rönkä, A. 2011. Matkapuhelinsäteily mediassa - Terveysriskikeskustelun kehysanalyysi. *Media & viestintä* 34(2011): 2

Sam & Berry, John. *The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology*. Cambridge university Press. United Kingdom

Saukkonen, P. 2013. *Eriarvoisuuksien Suomi*.

Sarvimäki, M, Hämäläinen K. 2011. Vaikuttavaa kotoutumista. *Hyvinvointikatsaus 2/2011 - Teemat: Terveys; Maahanmuutto*. Tilastokeskus

Sarvimäki, Matti. 2017. Labor Market Integration of refugees in Finland. VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Research reports 185

Simola, A. 2008. *Tervetullut työvoimaksi. Työperäinen maahanmuutto mediassa*. Journalismin tutkimusyksikkö. Tampereen yliopisto.

Suikkanen, Asko; Linnakangas, Ritva; Martti, Sirpa; Karjalainen, Anne. 2001. *Siirtymien palkkatyö*. Sitran raportteja. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra).

Sutela, Hanna & Larja, Liisa. 2015. Koulutusrakenne- Ulkomaalaistaustaisessa väestössä paljon korkeasti ja paljon matalasti koulutettuja. Teoksessa Tarja Nieminen, Hanna Sutela & Ulla Hannula (toim.): *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*. Tilastokeskus. s. 43– 54.

http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_uso_201500_2015_16163_net.pdf haettu 11.10.2018.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkajulkaisu].ISSN=1798-7830. Työllisyys Ja Työttömyys 2014, 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2014 . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 24.10.2018].Saantitapa:

http://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-04-28_kat_002_fi.htm

Söderling, I. 2013. Maahanmuutto ja suomalaisten asenteet. Teoksessa A. Alitolppa-Niitamo, S. Fågel & M. Säävälä (toim.), *Olemme muuttaneet – ja kotoudumme*. Maahan muuttaneen kohtaaminen ammatillisessa työssä (s. 15–31). Helsinki: Väestöliitto.

Tirronen, J. 2011. Poliittikkaprosessin sisällä: polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) *Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 26–45.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullisen aineiston analyysi: sisällönanalyysi. Teoksessa J. Tuomi & A. Sarajärvi. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Turtiainen, K. 2013. Maahanmuuttajien vastaanotto ja kotouttaminen kunnissa. Teoksessa Korhonen, Vesa & Puukari, Sauli (toim.): Monikulttuurinen ohjaus- ja neuvontatyö. PS-Kustannus, Juva 2013, s. 191 – 205.

VATT-työryhmä. 2014. Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT Analyysi 1-2014. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Väänänen, A. & Toivanen, M. 2010. Maahanmuuttajat työssä. In Kauppinen, T., Hanhela, R., Kandolin, I., Karjalainen, A., Kasvio, A., Perkiö-Mäkelä, M., Priha, E., Toikkanen, J., Viluksela, M. (Eds.), Työ ja Terveys Suomessa 2009 (pp. 96–99). Helsinki: Institute of Occupational Health.

Wrede, Sirpa ja Nordberg, Camilla. 2010. Vieraita työssä: työelämän etnistyvä eriarvoisuus. Palmenia Helsinki University Press 2010

Ylikännö, M. 2011. Vuoden 2006 työmarkkinauudistus – aktivointia Arkadianmäellä. Teoksessa Niemelä, M., Saari, J. (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kelan tutkimus- osasto, 206, 231.

Internet-lähteet

ELY 2019 <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kotouttaminen> (Viitattu 9.12.2019)

THL 2019 <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/kotoutuminen-ja-osallisuus> (Viitattu 9.12.2019)