

Kuopion kaupunki

Lausunto

Sosiaali- ja terveystieteiden keskus

22.06.2010

Sisäasiainministeriö

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

2740 / 261 / 2010

Lausuntopyyntö SM024:00/2009, 27.5.2010

HALLITUKSEN ESIITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ, LUONNOS 26.5.2010

Sisäasiainministeriö on pyytänyt Kuopion kaupungilta lausuntoa 24.6.2010 mennessä hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi kotoutumisen edistämisestä. Kuopion lausunto on valmisteltu eri organisaatioiden yhteistyönä ja siinä on hyödynnetty Kuopiossa kokoontuvan ja sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen vetämän maahanmuuttoasioiden foorumin asiantuntemusta.

Kuopio pitää tärkeänä, että kotolakeja uudistetaan ja uudelleen arvioidaan perusteellisesti ja toimintamalleja selkeytetään sekä resursointia vahvistetaan. Positiivista on myös etnisten suhteiden vaalimisen tärkeyden esiin tuominen luonnoksessa.

Kuopion kaupunki pitää tärkeänä, että Kuntaliiton lausunnossa nostetut vahvat näkökohdat koskien kuntalain reuna-ehdotuksia, kuntien resurssien riittämättömyyttä sekä vastuujaakoja koskevat linjaukset otetaan huomioon. Myös Kuopion kaupungin mielestä ehdotuksessa ei ole riittävästi näkyvissä se, että uudet tehtävät tarvitsevat lisää resursseja kunnille, TE-toimistolle ja niille kolmannen sektorin toimijoille, joita tavoitteet koskevat. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakotulee selkeyttää. Tavoitteet tulevat myös saattaa realistiselle tasolle niin, ettei jouduta tilanteisiin, joissa lopputuloksena on jopa kantaväestöön verrattuna parempi palvelutaso.

Omassa lausunnossaan Kuopion kaupunki nostaa myös niitä haasteita, joita se on kohdannut soveltaessaan käytännössä nykyistä kotouttamislakia.

Yleistä

Kuopio on 93 000 asukkaan kaupunki, jossa asuu 1500 ulkomaan kansalaista. Pakolaisten osuus heistä on 20 % eli noin 300 henkilöä. Kansalaisuuksia Kuopiossa on 90 ja suurin ryhmä ovat venäläiset. Merkittävä ryhmä ovat myös ulkomaalaiset opiskelijat ja asiantuntijat. Kuopion pakolaissiintä on enintään 65 vuodessa, viime vuosina vastaanottokapasiteetti on riittänyt noin 40 henkilöön vuodessa.

Maahanmuutto on monipuolistunut ja toimintaympäristö on muuttunut. Nykyinen järjestelmä on suunniteltu keskeisesti tukemaan humanitaarisin perustein maahan muuttaneiden henkilöiden kotoutumista. Maahanmuuttajien määrä on lähes kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa. Kiintiöpakolaisten lisäksi Suomi vastaanottaa työhön tulevia maahanmuuttajia, perheenjäseniä, opiskelijoita, turvapaikanhakijoita sekä ns. "hätätapauksia". Perhe- ja työperusteinen maahanmuutto on viime aikoina lisääntynyt eniten.

Hallituksen esityksessä kunnan tehtäväksi tulee huolehtiminen siitä, että maahanmuuttajien palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Soveltamisalan laajentaminen edellyttää kuitenkin huomattavia lisäresursseja huomioiden mm. sen, että suomen tai ruotsin kielen opetusta on jo nyt tarjolla riittämättömästi. Kotoutuskoulutukseen tulisi myös päästä nykyistä nopeammin. Hyvien tavoitteiden toteutuminen voi kariutua, ellei lisääntyvään vastuuseen osoiteta riittävästi resursseja kaikille niille tahoille, joita laajennus koskettaa.

Luonnoksen mukaan kuntien kotouttamisohjelmissa tulisi jatkossa ottaa huomioon maahanmuuttajaväestön tarpeet ja liittää ne kunnan talousarvion ja strategiseen suunnitteluun huomioiden entistä paremmin lasten, nuorten, kotona olevien puolisoitten sekä vanhusten tarpeet kuin myös työelämän polun sujuvuus. Tavoitteet ovat kannatettavia ja menettely tukee myös yhdenvertaisuuden toteutumista. Lain toteuttamiseen tulee turvata riittävät henkilöstöresurssit ja muut taloudelliset resurssit suhteessa laajeneviin tehtäviin. On suunniteltava, miten kunnissa pystytään vastaamaan uusiin palvelutarpeisiin. Esiitetty korvausajan pidentäminen kolmesta neljään vuoteen on askel eteenpäin, mutta vieläkin riittämätön. Myös korvaustason nostaminen 2010 alusta on ollut oikean suuntainen, mutta vieläkin tasoltaan liian alhainen.

Pienten kuntien mahdollisuudet

Pienten kuntien kotoutumisasioiden kehittämisessä maakuntaliiton roolia voisi vahvistaa. Tulee myös huomioida, että pieniltä kunnilta puuttuu merkittävästi osaamisresursseja ottaa vastaan pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Toiminta edellyttää vankkaa ja moniammatillista organisaatiota, mihin pienillä kunnilla ei ole usein edellytyksiä. Tilanne johtaa siihen, että pakolaiset suuntautuvat ennen pitkää suurempien kaupunkien palvelujen käyttäjiksi.

Erityistä tukea tarvitsevia ryhmiä ja palvelujen riittävyys

Halutaan korostaa, että kotoutuminen ei ole vain yksittäisen henkilön, vaan koko perheen asia. Palvelujen riittävyyttä tulee tarkastella myös perheen näkökulmasta. Palveluja puuttuu nyt mm. vanhustyöstä, lastensuojelun alalta sekä terapiapalveluja kidutettuina tulleille henkilöille.

Erityisesti kiintiöpakolaisina ja hätätapauksina kuntiin sijoitetut maahanmuuttajat sitovat tällä hetkellä kunnan pakolaisia vastaanottavan henkilöstön ajan ja voimavarat jatkuvasti ja pitkään. Nykyinen koulutus- ja muu vastaanottojärjestelmä ei ole täysin pystynyt vastaamaan maahanmuuttajan yksilöllisiin tarpeisiin ja kykyyn vastaanottaa tarjottuja palveluja. Kotoutumiseen tarvittava aika on muodostunut usein oletettua paljon pidemmäksi. Tämä tulisi ottaa huomioon kotouttamisaikaa ja valtion korvauksista päätettäessä.

Nykyiset ja ehdotetut uudet erilaiset polut ja suunnitelmat laskevat sen varaan, että maahanmuuttaja ajan mittaan selviytyy alun tuen jälkeen ns. normaalipalveluihin. Oletus on liian optimistinen. Aina eivät taloudelliset panostuksetkaan auta maahanmuuttajaa itsenäiseen selviytymiseen.

Ääritapauksessa esim. kiintiöpakolaisena tulleen luku- ja kirjoitustaidottoman maahanmuuttajan suomen kielen oppimisprosessi siten, että arkipäivän asioiden hoitaminen onnistuisi, voi vaatia useita vuosia. Luku- ja kirjoitustaidottomia on edelleen kiintiöpakolaisina vastaanotettavissa ryhmissä.

Esimerkkejä Kuopion kokemuksista

Henkilö 1: Keski-ikäinen henkilö, jolla on pitkä pakolaisleiritausta, terveydellisiä ongelmia, tullut Suomeen aikuisena luku- ja kirjoitustaidottomana. Traumaattiset kokemukset saattavat purkautua esim. perheväkivaltana.

7 vuoden polku, kun asiat etenevät suhteellisen joustavasti:

Ensimmäiset 3 ja puoli vuotta:	Pohjoismaisen arkielämän opettelua, kaupassa käyntiä tulkin kanssa. Perhetyöntekijät opettavat elämään ja asumaan Suomessa sekä siivoamaan kotia.
Seuraava vuosi:	Lukemisen opettelua
Seuraava vuosi :	Kotoutumiskoulutusta
Seuraavat puoli vuotta	Kielikoulutusta
Seuraava vuosi :	Ammatilliseen koulutukseen valmentava vaihe

Henkilö 2: Aikuinen pakolaistaustainen terveydenhuollon ammattilainen

On Ollut Suomessa 4 vuotta. On traumaattisten kokemustensa takia henkisesti lukossa. Taustalla olevat asiat hidastavat kotoutumista. Suomen kielen heikko taito ei riitä hakeutumaan opintoihin terveydenhuollon alalle. Tilanne jää kunnan ratkaistavaksi. Järjestellään työelämävalmennuspaikkaa ja kuntouttavaa toimintaa.

Sairaana tai vammaisena tulleen maahanmuuttajan erityiskustannukset kunnalle voivat jatkua vielä nykyisen kymmenen vuoden korvausajan jälkeenkin ja aiheuttavat kunnalle tuntuja lisäkustannuksia. Myös pakolaisten asuntoihin aiheuttamat remontti- ja korjauskustannukset ovat olleet huomattavia tehostetusta asumisopastuksesta huolimatta. Esim. Kuopion kaupungin maksamat asuntojen korjauskustannukset saattavat olla vuodessa luokkaa 85 000 euroa.

Hätätapauksina kuntaan tulleet pakolaiset tarvitsevat usein välitöntä erikoissairaanhoidoa, mikä on johtanut siihen, että kunnat eivät ole suostuneet heitä vastaanottamaan.

Oman ryhmänsä muodostavat **oppivelvollisuusiän ylittäneet ja vailta peruskoulun taitoja maahan tulevat henkilöt**, joille ei ole tarjolla sopivaa koulumuotoa.

Erityisen suuri riski jäädä ilman tutkintoa on **maahanmuuttajanaisilla**, joita lapset ja kulttuuriperinne sitovat kotiin. Syrjäytymisriski on erityisen suuri, mikäli eristäytyy omasta kulttuuripiiristä kuten vanhemmat omien nuorten elinpiiristä. Perheenäidit ovat sen vuoksi riskiryhmä. Vaarassa ovat useat muutkin ryhmät, eivät ainoastaan naiset.

Ennakkotietojen puutteellisuus

Toisinaan myös ennakkotiedot vastaanotettavien pakolaisten terveydentilasta poikkeavat todellisesta terveydentilasta. Terveydentila on osoittautunut usein ilmoitettua heikommaksi. Myös perheen lasten terveydentila on ollut huono. Esim. Kuopioon vastaanotetuista kahdestatoista lapsesta viidellä on ollut joko vaikea-asteinen kehitysvamma tai kehitysviive.

Kuntien henkilöstöresurssit eivät läheskään ole riittävät, jotta voitaisiin ottaa vastaan pakolaisia se määrä, johon on sitouduttu. Vastaanottopäätöksiä takavuosina tehtäessä ei ole ollut lainkaan näköpiirissä kaikki ne haasteet, mihin on sitouduttu.

Alkukartoitus on koko kotolain kivijalka

Kotoutumisen ja kotouttamisen kohderyhmää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se koskisi myös kaikkia niitä henkilöitä, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden. Maahanmuuttaja olisi pyytäessään oikeutettu alkukartoitukseen yhden vuoden kuluessa oleskeluluvan myöntämisestä.

Sovelluspiirin laajennus tältä osin on kannatettava, mutta sen rinnalla on lisättävä raha- ja henkilöstöresursseja kunnissa, TE-toimistoissa ja kumppanitoimijoissa kuten III sektorin ylläpitämissä monikulttuurikeskuksissa. Näiden tahojen rahoituksen pitkäjänteinen tarkastelu on välttämätöntä. Lisäresurssien järjestely määräraakaisten hankkeiden kautta ei ole kestävä tie.

Uutena, vaihtoehtoja tarjoavana mallina esitetään Osallisena Suomessa – kokeilulailla toteutettavaa hanketta, joka tehdään Osallisena Suomessa ohjelman avulla ja jolla pyritään entistä vaikuttavampaan kotouttamiseen, maahanmuuttajien työttömyyden alentamiseen maahanmuuttajien kielellisten ja kulttuurillisten valmiuksien kohentamiseen. Painopisteenä on alkuvaiheen ohjaus ja kotouttamiskoulutuksen tehostaminen.

Koulutuskokonaisuudet muodostaisivat kolme kotoutumispolkua huomioiden kunkin polun maahanmuuttajaryhmän tarpeet. Polut avautuisivat alkukartoitusjakson jälkeen.

Alkukartoitus tulee tehdä eri viranomaisten yhteistyönä. Se ohjaa henkilöä eteenpäin. Se toimii kivijalkana.

Maahanmuuttajien **osaamisen tunnistamisessa ja tunnustamisessa** on puutteita, mikä tulisi huomioida lain tavoitteissa vahvemmin. Kuopiossa mm. Savon ammatti- ja aikuisopisto on perehtynyt aiheeseen. Olemassa olevan osaamisen tunnistaminen jää usein puutteellisen kielitaidon jalkoihin. Tarvitaan koulutusta osaamisen tunnistamiseen.

Osaamisen tunnistamista tulee tarkastella myös sen **voimaannuttavan vaikutuksen** takia. Alkuvaiheessa on erittäin tärkeää tuoda esiin henkilön vahvuuksia, joita kaikilta yleensä löytyy. Puutteiden korostaminen henkilölle itselleen tuo negatiivista latausta alkuvaiheeseen. Tulee kriittisesti katsoa myös sitä, kuka tarvitsee kotosuunnitelmaa. Seurannan järjestäminen on tärkeää.

Asennetyön tarvetta

Tarvitaan uusia malleja perehdyttää pakolaisleireiltä tulevia henkilöitä länsimaiseen yhteiskuntaan. Heillä ei ole valmiuksia ottaa vastaan niitä etuuksia, mitä suomalainen yhteiskunta tarjoaa. Etuudet saattavat mennä ylellisyystuotteisiin pikemmin kuin asuntoon ja perheen ruokaan. Tarvitaan uusia rahan käyttömalleja, korvamerkittyjä tukimuotoja ja vastuullisen elämisen tyylin tukemista. Tämä liittyy peruspalvelujen mukauttamiseen maahanmuuttajien tarpeiden näkökulmasta.

Erityistä tukea tarvitseville maahanmuuttajille tarvitaan niveltoimenpiteitä

Alkukartoitusvaiheeseen tarvittaisiin myös niveltoimenpiteitä. Tulovaiheen ja kotoutumiskoulutuksen tarvittaisiin lisätoimia kuten erityisopetusta.

Myöhemmässäkin vaiheessa puuttuu palveluja, polku katkeaa. Jopa 7 vuoden jälkeenkään ei ole tarjolla työtä.

Työelämän polku

Työperusteinen maahanmuutto jää luonnoksessa vähäiselle huomiolle ja yrittäjäyys on sivuutettu lähes kokonaan. Osallisena Suomessa –aineisto käsittelee näitä konkreettisemmin.

Valtakunnalliset mallit

Hyvien käytänteiden tunnetuksi tekeminen auttaa kuntia käytännön työssä ja koto-ohjelmien tekemisessä. Kunnat itse päättävät sisällöistä, mutta erilaiset esimerkkimallit mm. koto-ohjelman sisällöstä tehostavat valmistelutyötä kunnissa ja ovat siksi kannatettavia.

Myös muiden maiden, kuten Ruotsin, Norjan ja Hollannin hyviä käytäntöjä tulisi saada käyttöön. Maahanmuuttajaa kannustavat ja vastuuta antavat mallit lisääisivät kotoutumista ja kotouttamista. Myös termien uusiminen voisi laajentaa ja uudistaa näkökulmia.

EU-tason käytännöistä olisi hyötyä arkityöhön. ELY-keskusten ja TE-toimistojen rooli asiassa voisi olla keskeinen.

Työnjakojen kirkastaminen ja tiedottaminen

Kotoutumisen järjestelmän kenttä on pirstaleinen ja toimijoita on valtakunnan tasolla ja alueilla runsaasti. Työnjaot eivät ole täysin kirkastuneet. Järjestelmien tueksi tarvitaan suunnittelua, suunnitelmallista viestintää ja positiivisten esimerkkitapausten nostamista yleiseen tietoisuuteen.

Sähköisen tiedottamisen tarkastelu ja valtakunnallisten palvelujen kehittäminen jää luonnoksessa vähäiselle huomiolle. Kuopiolla on hyviä kokemuksia infopankki-sivustoista, mutta sivujen ylläpitoon resursseja ei ole riittävästi. Infopankin tai vastaavan järjestelmän valtakunnallinen rahoitus tulisi saattaa kestäväälle pohjalle.

Kustannusseurantaan uusia malleja – yksilön polun seuranta lähtökohdaksi

Kustannusseurantaa tulee edelleen kehittää siten, että siinä enemmän huomioitaisiin yksittäisten henkilöiden polut, prosessit, kustannukset ja aikajänne. Näin saataisiin paremmin vertailutietoa maahanmuuttajan kunnalle aiheuttamista todellisista kustannuksista.

Kunnat eivät ole varautuneet uusiin lisätehtäviin ja tarvitaan tietoa ja ohjeistusta siitä, miten valtio resursoi laajennetun vastuun kunnille.

Yhdenvertaisuuden toteuttaminenkin edellyttäisi kuntien välisen seurannan kehittämistä.

Lopuksi

Hyvien etnisten suhteiden tukeminen on kaikkien yhteinen asia. Sitä voivat edistää valtio, kunnat, yritykset, erilaiset organisaatiot ja kolmannen sektorin toimijat. Vapaaehtoistyön merkitys on suuri ja sitäkin tulisi taloudellisesti tukea.

Lisätietoja yksityiskohdista antavat

- Sirpa Salo-Berger, aikuissosiaalityön päällikkö, Kuopion mamu-foorumin pj.
- Leila Savolainen, pakolaisterveydenhoitaja, Kuopion kansainvälisyysohjelman ohjausryhmän puheenjohtaja
- Raija Kovanen, kv-koordinaattori, Kuopion kansainvälisyysohjelma, Kuopion mamu-foorumin sihteeri etunimi.sukunimi@kuopio.fi
- Sinikka Miettinen, koulutuspäällikkö, Savon ammatti- ja aikuisopisto, Kuopion mamu-foorumin jäsen, sinikka.miettinen@sakky.fi



Tuomo Meriläinen
sosiaali- ja terveysjohtaja

TIEDOKSI

Sosiaalipalveluiden johtaja Jarmo Rautjärvi
Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyskeskus: Sirpa Salo-Berger,
Leila Savolainen
Kuopion kaupunki: Raija Kovanen
Savon ammatti- ja aikuisopisto: Sinikka Miettinen

Yhteystiedot

Sosiaali- ja terveyskeskus
Hallintoyksikkö
PL 227 (Tulliportinkatu 24)
70101 KUOPIO
Puhelin: 017 18 3011
Faksi: 017 18 6004
Sähköposti: jaana.ronkainen@kuopio.fi

