



Sisäasiainministeriö
Maahanmuutto-osasto
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

SM 024:00/2009

Oulun kaupungin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kotouttamislain uudistamiseksi

Sisäasiainministeriö pyytää 27.5.2010 päivätyllä kirjeellä Oulun kaupungin lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kotouttamislain uudistamiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Lailla tuettaisiin ja edistettäisiin kotoutumista sekä maahanmuuttajan osallisuutta yhteiskunnassa. Lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia.

Laissa määriteltäisiin kuntien kotouttamispolitiikkojen tavoitteet ja säädettäisiin valtion kotouttamisohjelmasta. Viranomaisten tehtäväjaosta säädettäisiin nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin. Maahanmuuttajan kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ehdotetaan säädettäväksi siten, että ne muodostaisivat johdonmukaisen kokonaisuuden. Lisäksi laissa säädettäisiin pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kunnalle valtion varoista maksettavista korvauksista. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä syyskuuta 2011.

Esityksen tavoitteena on säätää kotoutumisesta ja maahanmuuttajien osallisuuden edistämisestä uudessa laissa selkeästi ja johdonmukaisesti. Esityksen tavoitteena on vaikuttaa siihen, että kotoutuminen tapahtuisi hallitusti ja kaksisuuntaisesti. Tavoitteena on, että nykyistä useampi maahanmuuttaja saisi tietoa ja tukea yksilölliseen ja perhekohtaiseen kotoutumiseensa heti maahantulonsa jälkeen. Julkisia palveluita ja suomalaista yhteiskuntaa tuettaisiin muuntumaan siten, että monimuotoinen maahanmuuttajaväestö ja sen tarpeet otettaisiin paremmin huomioon.

Kotouttamisohjelma

Maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan kotouttamisohjelmalla, kotouttamissuunnitelmalla ja kotoutumistuella. Kunta vastaa kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Vuoden 2006 tietoihin perustuvan kyselyn perusteella kotouttamisohjelma oli 82 % kyselyyn



vastanneista kunnista. Uudessa laissa on aivan aiheellisesti kiinnitetty huomiota kotouttamisohjelman keskeiseen rooliin kotouttamisessa ja tästä syystä onkin hyvä, että laissa tarkemmin määritellään kuntien kotouttamisohjelmien vähimmäissisältö ja edellytetään kotouttamisohjelmien kytkemistä kunnan talousarvioon. Vaatimus kotouttamisohjelmien säännöllisestä päivityksestä on kannatettava ja ohjelmien seurantaan voisi ohjeistaa vieläkin tarkemmin ja ylipäänsä seurantaan tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Hyvää on myös se, että valtion resurssiohjausta sidotaan kuntien kotouttamisohjelmien toimintaan ja toimivuuteen.

Lakiesityksessä mainitaan (30 §), että kotouttamisohjelmat voitaisiin laatia kuntakohtaisina tai seudullisina. Koska kunnat ovat hyvinkin erilaisia, täysin yhtenäistä käytäntöä tuskin onnistutaan luomaan, mutta kotouttamisohjelman ohjeistuksessa voisi olla maininta seutukunnallisen suunnitelman välttämättömyydestä. Pykälän 31 § 2 momentin maininta, että ”kotouttamisohjelmassa tulee lisäksi määritellä kunnan ja kansalaisyhteiskunnan väliset yhteistyömuodot” on niin ikään merkittävä. Kansalaisjärjestöissä ja kolmannella sektorilla tehdään jo nyt paljon laadukasta kotouttamistyötä, joten yhteistyön lisääminen ja kehittäminen tarjoaa varmasti uudenlaisia ratkaisuja kotouttamistyöhön. Esimerkiksi Oulussa maahanmuuttajien aktiivisuus ja järjestäytyminen on lisääntynyt merkittävästi. Ouluun on perustettu viimeisen kahden vuoden aikana lukuisia maahanmuuttajataustaisia yhdistyksiä ja olisi tärkeää saada heidät mukaan ohjelmatyöhön.

Lasten ja nuorten kotoutumisen edistäminen on yksi kotouttamisohjelman tärkeimmistä tavoitteista. Oulun vastaanottokeskus on erikoistunut yksin, ilman huoltajaa saapuviin alaikäisten lasten ja nuorten vastaanottoon. Oulun kaupunki on kiinnostunut kehittämään lasten ja nuorten kotoutumista edistäviä palveluita suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Oulun kaupunki on jo aiemmassa SM:lle antamassa lausunnossaan (OUKA 5699/2009) ilmaissut olevansa mielellään mukana jatkokeskusteluissa Osallisena Suomessa – ohjelman polkujen 2 ja 3 kehittämistoimien osalta.

Ohjaus ja neuvonta

Oulun kaupunki toteuttaa ESR-ohjelman rahoituksen tuella maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisprojektia, joka kehittää paikallisia toimintamalleja ja vastaa tältä osin esityksen tavoitteisiin. Julkisten palveluiden muuntaminen huomioimaan monimuotoinen maahanmuuttajaväestö on siten erinomaisen hyvin linjassa Oulun kaupungin toiminnan kanssa. Samassa yhteydessä on huomioitava, että kuntien nykyinen taloustilanne yhä jatkuvine säästöineen ei mahdollista pysyvien palvelurakenteiden rakentamista. Valtion tuen tulisi jatkossa tarjota kunnille todelliset mahdollisuudet ja edellytykset tarjota palveluita pysyvällä



toimintamallilla siten, että monimuotoisen asiakaskunnan palvelutarpeet voidaan toteuttaa laadukkaasti. Kunnat tulee ottaa mukaan neuvotteluihin, joissa valtionosuusjärjestelmää muutetaan riittävien taloudellisten resurssien turvaamiseksi. Taloudelliset edellytykset ovat kytköksissä kunnan kotouttamisohjelman sekä käytettävissä olevien resurssien ennakkoinnin, suunnittelun ja toimintojen toteuttamisessa.

Kunnallisiin palvelujärjestelmiin tarvitaan lisää joustavuutta ja erilaisuuden huomioon ottamista. Myös paikallisille viranomaisille tarvitaan koulutusta. Paikallistason ohjauksessa ja neuvonnassa on vältettävä liiallista kulttuuritaustoihin perehtymistä, joka saattaa lisätä stereotypioita. Perustieto eri kulttuureista edesauttaa jossain määrin, mutta tärkeämpää on kulttuurisensitiivisyys ja omien ennakkoarvelujen tunnistaminen. Yhteistyö koulutuksen sisältöjen suunnittelussa ja toteutuksessa kansallisen verkoston tasolla olisi tarpeellista ja säästäisi kuntien kustannuksia.

Kotouttamistyö on perustellusti integroitu peruspalveluihin. Maahanmuuttajien määrän ja kotouttamistyön vaatimusten kasvaessa, peruspalveluihin kohdentuva koulutustarve tulee lisääntymään. Nykyisellään suurin osa koulutuksista on keskittynyt Etelä-Suomen keskuksiin ja toisaalta Ely-keskukset vastaavat pelkästään työ- ja elinkeinotoimiston henkilökunnan kouluttamisesta. Pohjois-Suomen kuntatoimijoille ei täten ole riittävästi tarjolla koulutusta. Haasteiden lisääntyessä olisi välttämätöntä kehittää myös kuntien peruspalveluissa työskentelevien osaamista kotouttamistyössä. Voisiko esim. Ely-keskukset alueellaan koordinoida myös kuntatoimijoiden koulutusta?

Alkukartoitus

Lakiehdotuksessa (10§) todetaan, että maahanmuuttajalla olisi oikeus pyytää alkukartoituksen tekemistä yhden vuoden kuluessa oleskeluluvan myöntämisestä, oleskeluoikeuden rekisteröinnistä tai oleskelulupakortin myöntämisestä. "Kunta ja työ - ja elinkeinotoimisto toimitivat alkukartoituksen laatimisen käynnistäjänä sitä pyytävälle maahanmuuttajalle."

Selvityksessä olevan arvion mukaan n. 10 % maahanmuuttajista haluaisi alkukartoituksen, mutta jos kotoutumisen tehostamista halutaan lisätä erityisesti alkukartoitusta kehittämällä, voiko se perustua pelkästään maahanmuuttajan tahdonilmaisuuksiin?

Alkukartoituksen tehostaminen on oikea ratkaisu, sillä hyvin toimiva alkukartoitus nopeuttaa oleellisesti kotoutumista. Nykyisellään alkukartoitukseen pääsy viivästyy kohtuuttomasti. Laissa pitäisi määritellä selkeästi kenellä on vastuu alkukartoituksesta. Sen lisäksi valtion tulisi varata riittävät resurssit alkukartoituksen tekemiseen. Nykyinen arvio 700 €



alkukartoituksen keskimääräisestä kustannuksesta on riittämätön, mikäli alkukartoitusta todella halutaan kehittää vaikuttavaksi työmenetelmäksi. Nykyistä rahoitusmallia voisi pohtia siitä näkökulmasta, olisiko rahoituskauden venyttämisen sijaan tarkoituksenmukaisempaa myöntää rahoitus etupainotteisesti, jolloin ensimmäisinä vuosina korvaus olisi suurempi, jotta kotoutuminen saataisiin mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti käyntiin. Eikö toiminnan tehostaminen juuri kotoutumisen ensimmäisinä vuosina ole yksi käsissä olevan lakiuudistuksen punaisista langoista? Korvaus voisi siten pienentyä kolmantena ja neljäntenä vuotena.

Kiinnittäisimme huomiota alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman osittaiseen päällekkäisyyteen. Onko tarpeen tehdä näin selkeätä rajanvetoa alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman kesken, sillä nämä kaksi vaihetta liittyvät niin kiinteästi toisiinsa? Alkukartoituksen tulisi olla osa kotoutumissuunnitelmaa eli kotoutumissuunnitelman laadinta alkaisi alkukartoituksesta. Nykyisellä jyrkällä rajanvedolla rakennetaan tahattomasti tilanne, jossa maahanmuuttaja joutuu asioimaan ikään kuin kahdella "luukulla". Onko tässä vaara, että kotoutumisprosessiin tulee tarpeeton viive, kun maahanmuuttaja siirtyy alkukartoituksesta kotoutumissuunnitelman tekoon?

Oulun kaupunki tukee esityksen tavoitteita koskien palveluiden aloittamista mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen. Jotta tavoite voidaan saavuttaa, on valtion huomioitava kuntien viranomaisten käytettävissä olevat voimavarat. Resurssien on oltava suhteessa kotoutettavien määrään, jotta toimenpiteet voidaan toteuttaa tehokkaana jatkumona ilman viiveitä tai taukoja.

Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelmien ja kotoutumista edistävien toimenpiteiden piiriin arvioidaan pakolaisten osalta pääsevän erityisesti kotona lapsia hoitavat vanhemmat. Oulun kaupunki toteuttaa SM:n rahoittamaa pilottihanketta, jonka kohderyhmänä ovat lapset, nuoret ja kotiäidit. Esityksessä esitetty tavoite haavoittuvien ryhmien saamiseksi kotoutumissuunnitelmien ja kotoutumista edistävien toimenpiteiden piiriin on linjassa Oulun kaupungin toimintojen ja tavoitteiden kanssa.

Kotoutumissuunnitelman laatiminen yksilöllisesti, alaikäisten ja perheen huomioiminen kotouttamissuunnitelman laatimisessa ovat tarpeellisia. Perheen kokonaistilanne tulisi huomioida jokaisessa perheellisen maahanmuuttajan kotouttamissuunnitelmassa. Tällä pyritään välttämään erityisesti äitien syrjäytymistä kotoutumisprosessissa.

Kotoutumiskoulutuksessa omaehtoisen koulutuksen rinnastaminen työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja rinnastamisen edellytysten



täsmäntäminen on tärkeää. Rinnastaminen tulisi voida tehdä myös jälkikäteen, jos maahanmuuttaja on ehtinyt aloittaa omaehtoisen koulutuksen ja mikäli koulutus täyttää rinnastamisen edellytykset. Kotoutumiskoulutusta tulisi olla riittävästi tarjolla, jotta vältytään nykyisen kaltaisilta pitkiltä odotusajoilta. Myös osa-aikainen opiskelu tulisi olla mahdollista.

Paikallistason kotouttamisyhteistyön kehittäminen ja tehostaminen

Kotoutumissuunnitelman laadinnassa ja toteutumisen seurannassa sekä kotouttamiskoulutuksen järjestämisessä Oulun kaupunki haluaa korostaa viranomaisten välisen monialaisen yhteistyön merkitystä ja tärkeyttä. Tehtävien, yhteistyömuotojen yhteensovittaminen ja seuranta eri hallinnon tasoilla on tervetullut esitys. Oulun kaupungin, Oulun seudun työ- ja elinkeinotoimiston ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välisen työnjaon selkeyttämisen vaikutuksesta on mahdollista tehostaa kotoutumisen edistämiseen liittyvien voimavarojen yhteensovittamista. Käytännön tasolla eri viranomaisten toimintojen tarkoituksenmukaisella kohdentamisella voidaan välttää päällekkäisiä toimintoja ja nopeuttaa maahanmuuttajien koulutukseen hakeutumista ja työllistymistä.

Kotoutumisen vaikuttavuuden kohentamiseksi on merkittävää, että laissa puututaan myös kotouttamistoiminnan rakenteisiin eli valtion, kuntien ja alueellisten virastojen työnjakoa täsmennetään. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota yksilölliseen kotoutumisprosessiin ja prosessissa tapahtuviin siirtymiin. Tulevassa laissa määritellään missä ajassa alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma tulisi aloittaa, mutta vähintään yhtä tärkeää olisi määritellä myös se aika, minkä alkukartoituksen tekeminen saa kestää. On myös tärkeää pitää huolta siitä, että maahanmuuttaja pääsee kotoutumistoimenpiteiden piiriin mahdollisimman nopeasti alkukartoituksen jälkeen. Esimerkiksi Oulun seudulla maahanmuuttaja joutuu odottelemaan suomen kielen kurssille pääsyä 6 – 10 kk. Kotouttamiskoulutusta tulee olla riittävästi tarjolla, jotta vältytään nykyisen kaltaisilta pitkiltä odotusajoilta.

Oulussa 22.6.2010

Sinikka Salo
apulaiskaupunginjohtaja

