

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2002 vp

Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä kesäkuuta lähettäessään valtioneuvoston selonteon kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 5/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Riitta Koponen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen ja suunnittelija Mikko Cortés-Téllez, opetusministeriö
- erikoissuunnittelija Helinä Kokkarinen, työministeriö

- ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriö
- päivähoitoalueen päällikkö Irma Marttila, Helsingin itäinen sosiaalikeskus
- johtaja Pirjo Puolakka, Kotkan vastaanotto-keskus
- osastonjohtaja Seija Vainio, Kouvolan ammattillinen aikuiskoulutuskeskus
- sosiaalityöntekijä Markku Tuukkanen, Raision kaupunki
- johtaja Johanna Maula, Kulttuurikeskus Caisa
- seniorineuvoja Helena Balash, Suomi-Seura ry
- pakolaiskoordinaattori Leena-Kaisa Åberg, Suomen Punainen Risti.

Lisäksi valiokunta on saanut Lastensuojelun Keskusliiton sekä Ensi- ja turvakotien liiton kirjalliset lausunnot.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Eduskunta edellytti hyväksyessään 1.5.1999 voimaantulleen kotouttamislain, että hallitus seuraa tarkkaan uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja lain toimivuutta sekä antaa kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta uudistusta koskevan selonteon ja ottaa siinä huomioon

muun muassa suoritettut toimenpiteet, saavutetut tulokset, tarpeelliset kehittämistoimenpiteet ja kotouttamisesta aiheutuneet erilaiset kustannukset ja niiden jakautumisen valtion ja kuntien kesken.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on selonteon käsitellyssä keskittynyt maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviin kysymyksiin oman toimialansa osalta. Valiokunta toteaa puuttumatta enemmälti koulutus- ja työllistämiskysymyksiin, että maahanmuuttajien kotouttamisen eli heidän sosiaalisen ja taloudellisen selviytymisensä edistämiseksi ensiarvoista on kielen opettaminen ja muu koulutus, jolla maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia ja siten integroitumista suomalaisen yhteiskuntaan vahvistetaan.

Selonteossa on eritelty hyvin kotouttamislain toteutumisen ongelmakohtia ja esitetty useita kehittämisehdotuksia lain toimeenpanoon jatkossa. Selonteon toteamus siitä, että johtopäätösten tekemiseen lain vaikuttavuudesta ja yleisestä toimivuudesta kolme vuotta on varsin lyhyt aika, on sinänsä oikea. Arvioitaessa lain toimivuuden onnistumista tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan lähtökohtana olla ensisijaisesti arvio siitä, miten maahanmuuttajien kotoutuminen on onnistunut. Vasta tämän jälkeen voitaisiin perusteellisesti arvioida sitä, miten onnistuneesti viranomaistoiminta on tukenut kotoutumista. Lain seuranta vaatisi jatkossa painokkaammin maahanmuuttajien oman näkökulman esiin saamista ja heidän elinolonsa kehityksen seuraamista.

Kotoutumissuunnitelmat

Selontekoa varten on selvitetty maahanmuuttajien käsityksiä ja kokemuksia kotouttamislaista. Selvityksen mukaan useimmat maahanmuuttajat eivät itse ole kokeneet kotoutumissuunnitelmia hyödyllisinä, niiden konkreettiset vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi eivätkä kaikki edes ole ymmärtäneet, mitä kotoutumissuunnitelmalta tarkoitetaan.

Käytännössä kotoutumissuunnitelmien laatiminen toteutuu eri paikkakunnilla hyvin eri tavoin. Joissakin kunnissa suunnitelma on kaavamaisesti perusmuotoinen, jolloin kaikille maahanmuuttajille tarjotaan samaa suunnitelmaa. Usein suunnitelma sisältää ainoastaan suunnitel-

man suomen kielen kurssista. Lisäksi suunnitelma voidaan tehdä hyvin lyhyeksi ajaksi, jolloin varsinaisesta kotoutumisesta ei vielä voida puhua. Kotoutumissuunnitelma tulisi kuitenkin aina tehdä henkilökohtaisesti ja lisäksi se tulisi tarvittaessa uusaa. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi niillä paikkakunnilla, joissa maahanmuuttajien määrä on suuri, resursseja henkilökohtaisten suunnitelmien tekoon ei välttämättä ole olemassa. Valiokunta tähdentää, että kotoutumissuunnitelma tulee tehdä yhteisymmärryksessä maahanmuuttajan kanssa ja toimenpiteet tulee mitoittaa kotoutettavan tarpeista ja edellytyksistä lähtien.

Kotoutumissuunnitelman laatimisvelvoite ja sitä kautta oikeus aktiivitoimenpiteisiin koskee vain työvoimatoimiston tai sosiaalitoimiston asiakkaiksi ilmoittautuneita maahanmuuttajia. Näin osa maahanmuuttajista jää kokonaan kotouttamistoimenpiteiden ulkopuolelle. Jotta perheen kaikki jäsenet pääsisivät tasavertaisesti mukaan kotoutumisprosessiin, olisi kotoutumissuunnitelmat laadittava kokonaisvaltaisesti koko perheelle. Kotoutumissuunnitelman laatiminen toisi järjestelmällisyyttä lasten ja nuorten kotoutumiseen. Lasten kotoutumissuunnitelma olisi tarvittaessa tehtävä pidemmäksi ajaksi kuin kolmeksi vuodeksi. Ainakin tiettyihin riskiryhmiin kuuluville tulisi tehdä omat suunnitelmat. Tällainen ryhmä on erityisesti 15–18-vuotiaat nuoret, jotka eivät ole oppivelvollisuuden piirissä ja kielivaikeuksien vuoksi jäävät myös helposti työelämän ulkopuolelle. Tähän potentiaaliin ongelmaryhmään tulisi kohdistaa erityishuomio.

Maahanmuuttajien tausta, koulutus, kielitaito ym. ovat hyvin erilaisia, mikä tulisi yksilöllisesti ottaa huomioon kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa. Jotta kotoutumistoimet olisivat tarkoituksenmukaisia ja riittäviä eri maahanmuuttajaryhmien osalta, selonteossa esitetty ehdotus lain muuttamisesta siten, että kotoutumissuunnitelman aikaa voi pidentää esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon opetuksen, suomen tai ruotsin kie-

len opetuksen, äitiysloman tai sairauden vuoksi, on perusteltu.

Maahanmuuttajien määrä vaihtelee suuresti eri osissa maata ja on selkeästi korkein pääkaupunkiseudulla. Helsinkiin tulleista maahanmuuttajista 25 prosenttia asuu Itä-Helsingissä ja alueen kunnallisessa päivähoidossa olevista lapsista 35 prosenttia on maahanmuuttajaperheiden lapsia. Palvelujen tarjoaminen kymmenistä eri kieliryhmistä ja eri kulttuureista saapuville maahanmuuttajille on vaativa tehtävä ja vaatii resursseja. Keskeistä olisi lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja erityisesti hyödyntää järjestöjen mahdollisuuksia kotouttamistyössä. Järjestöt voivat tuottaa viranomaisten palveluja täydentävää toimintaa. Järjestöjen vapaa-aikatoiminnot tarjoavat mahdollisuuden mielekkäaseen tekemiseen ja toisaalta integraatioon. Järjestöjen roolia kotouttamistyössä tulisi selkeyttää ja vahvistaa. Myös maahanmuuttajien omia järjestöjä tulee nykyistä tehokkaammin hyödyntää.

Ulkosuomalaisten kotouttaminen

Kotouttamislakia on sovellettu eri paikkakunnilla eri perustein Suomeen muuttaviin ulkosuomalaistaustaisiin henkilöihin. Suomeen palaavat ulkomailla syntyneet ja Suomessa syntyneet pitkään ulkomailla asuneet Suomen kansalaiset sekä muut siirtolais- tai ulkosuomalaistaustaiset maahanmuuttajat ovat siten eriarvoisessa asemassa paikkakunnasta riippuen. Kotoutumissuunnitelmaan liittyvien toimenpiteiden ulkopuolelle jääminen on erityisen ongelmallista ulkosuomalaistaustaisille lapsille ja nuorille sekä ikääntyville paluumuuttajille, joiden suomen kielen taito saattaa olla hyvin puutteellista. Näille kohderyhmille etenkin nykysuomen taidon ja yhteiskunnassa sekä työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkiminen on tärkeää integroitumisen edistämiseksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan tulisikin selvittää, tarvitaanko ulkosuomalaisten kotouttamiseen oma ohjelma, jossa huomioitaisiin tämän ryhmän erityistarpeet.

Naisten erityisongelmat

Valiokunta korostaa erityisesti tarvetta parantaa naisten mahdollisuuksia kotouttamiseen ja koulutukseen. Monet perheenäidit jäävät kokonaan kotouttamistoimien ulkopuolelle hoitaessaan lapsiaan kotona. Tällöin äidit jäävät myös vaille kielitaitoa eivätkä voi opastaa lapsiaan koulunkäynnissä eivätkä monissa muissakaan lasten elämään kuuluvissa asioissa. Vanhemmat joutuvat kasvatusasioissa olemaan lastensa varassa, jotka toimivat sanansaattajina päiväkodin tai koulun ja kodin välillä. Monet vanhemmat ovat neuvottomia ja peloissaan kasvattaessaan lapsiaan suomalaisessa arjessa. Maahanmuuttajanaiset, erityisesti kotiäidit, tarvitsisivat tukea kasvatusystävyyssään ja toimintaa, joka edesauttaisi yhteiskuntaan sopeutumisessa. Ensisijaista on tarjota heille kielikoulutusta. Erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomina tulleiden saaminen koulutukseen on välttämätöntä, jotta he eivät kokonaan syrjäydy. Äitien kouluttamisella voidaan ehkäistä myös lasten ja nuorten syrjäytymistä.

Äitien kouluttaminen edellyttää, että lasten hoito on järjestetty. Esimerkiksi avoimet päiväkodit mahdollistaisivat äidin osa-aikaisen opiskelun. Maahanmuuttajanaisten, kuten yleensä ulkomaalaisten, omat taidot ja voimavarat tulisi ottaa nykyistä paremmin käyttöön ja organisoida yhdessä heidän kanssaan opiskelua, perhetyötä, harrastus- ja leiritoimintaa ym. aktiviteetteja, jotka edistävät eri maahanmuuttajaryhmien oma-aloitteista ja keskinäistä toimintaa.

Yksi väliinputoajaryhmä kotouttamislainsäädännössä ovat avioliiton kautta Suomeen tulleet naiset. Uutena ilmiönä on noussut esiin näiden naisten kohtaama väkivalta, ja heistä on tullut uusi asiakasryhmä turvakodeissa. Helsingissä turvakotien asiakkaista jo 20—30 prosenttia on maahanmuuttajia. Suomen lainsäädännöstä tiedottaminen ja neuvontapalvelujen järjestäminen sekä väkivaltaa kokeneiden auttaminen esimerkiksi tuki- ja vertaisryhmien avulla on tärkeää, jotta vieraassa ympäristössä asuva uskaltautuisi hakemaan apua tilanteeseensa.

Yksin tulleiden lasten kotouttaminen

Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyyn huomioon siitä, että ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten hakemusten — sekä turvapaikka- että perheen yhdistämishakemusten — käsittelyaikoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hakemusten käsittelyajat ovat tällä hetkellä kohtuuttoman pitkiä, ja niitä tulee pystyä lyhentämään. Pahimmillaan päätöksen saaminen turvapaikkahakemukseen saattaa kestää vuodesta jopa kahteen. Jos turvapaikkapäätöstä ei ole, lapsi ei voi jättää perheen yhdistämishakemustakaan. Ilman huoltajaa tulleiden lasten henkilöllisyyden varmistamiseksi vaaditaan paljon todisteita, mikä pitkittää turvapaikkaprosessia ja asettaa usein lapselle kohtuuttoman todistustaakan. Epävarmuus tulevaisuudesta rasittaa henkisesti lapsia, joilla saattaa olla taustallaan hyvinkin traumatisoivia, pakolaisuuteen johtaneita kokemuksia. Pakolaistaustaisille lapsille ei ole ollut tarjolla erikoistuneita mielenterveyspalveluja. Lasten mielenterveyspalvelut ovat maassamme ylikuormitettuja, eikä henkilöstöllä ole riittäviä valmiuksia hoitaa pakolaislapsia. Epävarmuus vaikeuttaa myös lasten sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää niiden 18 vuotta täyttäneiden turvapaikanhakijoiden tilanteeseen, jotka ovat tulleet maahan alaikäisinä ilman huoltajaa. Pakolaislapsilla on oikeus perheen yhdistämiseen, mutta lapsi menettää oikeuden, jos hän ehtii täyttää 18 vuotta odottaessaan turvapaikkapäätöstä. Nämä nuoret ovat vaarassa syrjäytyä, jos tukitoimenpiteitä ei heille järjestetä. Vastaavia ongelmia syntyy inkeriläisten paluumuuttajien lasten kohdalla pitkien jonotus- ja käsittelyaikojen takia, jos lapset jonotusaikana täyttävät 18 vuotta eivätkä voikaan seurata perhettään.

Eduskunnan oikeusasiamies on arvostellut ilman huoltajaa tulleiden lasten turvapaikkahakemusten pitkiä käsittelyaikoja. Oikeusasiamies on nostanut esille 18 vuotta täyttäneiden aseman ja esittänyt, että heillä tulisi olla oikeus lastensuojelulain mukaiseen jälkihuoltoon siihen asti, kunnes täyttävät 21 vuotta. Selonteon linjauksessa ehdotetaan, että aikuistuvien ja ryhmäko-

distu muuttavien nuorten itsenäistymistä tuettaisiin lastensuojelun jälkihuoltoon verrattavilla toimenpiteillä 21 ikävuoteen saakka. Valiokunta pitää ehdotuksen toteuttamista tärkeänä.

Ilman huoltajaa tulleelle lapselle voidaan määrätä edustaja oikeuden päätöksellä. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen asioissa, ja edustajan tehtävänä on valvoa, että lapsen etu toteutuu häntä koskevissa ratkaisuisissa. Edustajajärjestelmä on käytännössä selkiytymätön. Eri paikkakunnilla onkin muotoutunut erilaisia käytäntöjä, minkä vuoksi lapset ovat eriarvoisessa asemassa asuinpaikasta riippuen. Edustajajärjestelmää on kehitetty pitkälti projektivaroin. Valiokunta toteaa, että edustajajärjestelmä on oleellinen vailla perheen turvaa maahantulevien lasten kannalta ja viranomaisilla on oltava siitä kokonaisvastuu. Selonteossa esitetyt edustajajärjestelmää koskevat linjaukset olisi pikaisesti toteutettava.

Turvapaikanhakijoiden palvelut

Turvapaikanhakijoita ei pyritä kotouttamaan, koska he pääsääntöisesti ovat maassa vain väliaikaisesti odottaessaan päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Vastaanottokeskuksissa järjestetään turvapaikanhakijoille työ- ja opintotoimintaa. Samoin heille turvataan välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut. Sairaanhoidon osalta velvollisuus koskee vain kiireellisen sairaanhoidon järjestämistä. Rajauksen tulkinta vaihtelee vastaanottokeskuksesta toiseen, mikä asettaa turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan. Monet turvapaikanhakijat kärsivät myös vakavista psyykkisistä oireista, jotka johtuvat pakolaisuudesta ja kokemuksista kotimaassa. Näitä oireita hakemusten pitkät käsittelyajat yleensä pahentavat.

Palvelujen saannin suhteen huonoimmassa asemassa ovat yksityismajoituksen hankkineet turvapaikanhakijat, jotka ovat, hakemuksen käsittelyn ollessa kesken, tietyn vastaanottokeskuksen kirjoilla ja heidän terveys- ja sosiaalipalvelunsa sekä muut tukitoiminnot ovat saatavissa omassa vastaanottokeskuksessa. Nämä henkilöt jäävät yleensä palvelujen ulkopuolelle.

Ikääntyneet maahanmuuttajat

Ikääntyvien maahanmuuttajien kohtaaminen lisääntyvästi terveys- ja vanhustenhuollossa on lähitulevaisuudessa edessä oleva haaste. Myös maahanmuuttaneille vanhuksille tulisi pystyä tarjoamaan hyviä ja heidän turvalliseksi kokemiaan palveluja. Useat ikääntyneet muuttavat kulttuureista, joissa vanhusten hoitamisesta ovat vastanneet lapset. Tämän perinteen jatkaminen suomalaisessa arjessa on vaikeaa. Vanhusten- ja terveydenhuollon piiriin tulisi saada eri kulttuuritaustaisia työntekijöitä tuomaan turvallisuutta myös maahanmuuttajavanhusten elämään.

Tulkkauspalvelut

Ulkomaalaisten oikeutta tulkki- ja käännöspalveluihin on pyritty kiitettävästi lisäämään. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on tulkkaus- ja käännöspalveluiden sekä muun tiedottamisen avulla taata pysyvästi Suomessa asuville maahanmuuttajille tasavertaiset mahdollisuudet käyttää julkisia palveluja. Tulkkipalveluita ei kuitenkaan käytetä riittävästi edes silloin, kun kyseessä ovat valtion varoista

kustannettavat tulkkaukset. Selonteossa esitetään siirtymistä järjestelmään, jossa tulkkipalvelun tilaajalta aina ensin laskutettaisiin palveluita — myös silloin, kun kustannukset ovat valtion korvattavia. Uusi järjestelmä voi nostaa viranomaisten kynnystä käyttää tulkkeja ja näin vaikeuttaa maahanmuuttajien asemaa. Tulkkien koulutukseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, koska ammattitaitoisia ja monien eri kielten tulkkeja tullaan lisääntyvästi tarvitsemaan.

Tulkkausta tarvitaan useasti tilanteissa, joissa on kysymys henkilölle elintärkeistä ja aroistakin asioista. Käytännössä alaikäiset lapset, jotka vanhempiaan nopeammin oppivat kielen, toimivat usein vanhempiensa tulkkeina. Valiokunta pitää tärkeänä korostaa, että lapsella on oikeus olla lapsi eikä hänen voida odottaa hoitavan aikuisen välisiä asioita.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti esittää hallintovaliokunnalle,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Marjatta Vehkaoja /sd
 vpj. Timo Ihamäki /kok
 jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
 Merikukka Forsius /vihr
 Inkeri Kerola /kesk
 Niilo Keränen /kesk
 Valto Koski /sd
 Marjaana Koskinen /sd

Pehr Löf /r
 Juha Rehula /kesk
 Päivi Räsänen /kd
 Sari Sarkomaa /kok
 Arto Seppälä /sd
 Raija Vahasalo /kok
 vjäs. Anne Huotari /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.