

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2008 vp

Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 2008 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 4/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö

- ylitarkastaja Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- maahanmuuttajapalvelujen päällikkö Sari Karisto, Helsingin sosiaalivirasto
- maahanmuuttajapalveluiden johtaja Tuula Reiman, Vantaan kaupunki
- toimitusjohtaja Ritva Karinsalo, Ensi- ja turvakotien liitto
- suunnittelija Taina Martiskainen, Lastensuojelun Keskusliitto
- suunnitteija Hilka Linderborg, Vanhustyön keskusliitto
- puheenjohtaja Habib Hasan, YHDESSÄ-yhdistys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet Suomen Kuntaliitto sekä Inkerin kulttuuriseura.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää selontekoa kattavana selvityksenä kotouttamislain toimeenpanosta. Selonteossa on hyvin tunnistettu kotouttamiseen liittyvät ongelmat ja esitetty niiden korjaamiseen lukuisia kehittämissuhteita.

Kotouttamissuunnitelma

Suomessa asuu runsaat 133 000 ulkomaan kansalaista. Ulkomaalaisten Suomeen muuton yleisin peruste on perheside. Lähes yhtä usein maahanmuuton syynä on työ. Työn johdosta muuttavien on arvioitu kotoutuvan yhteiskuntaan työelämän avulla.

Kotouttamissuunnitelma tehdään ulkomaalaisille, jotka ilmoittautuvat työvoimatoimistoon työnhakijoiksi taikka hakevat kunnalta toimeentulotukea. Suunnitelman teko on tällöin joko

työvoimaviranomaisen tai kunnan vastuulla. Selonteon mukaan suuri määrä työikäisistä jää vaille suunnitelmaa, mutta erityisesti suunnitelma jää tekemättä alle 15 ja yli 64-vuotiaille. Kotouttamislain yksilökohtaiset toimenpiteet koskevat näin vain pientä osaa maahanmuuttajista.

Selonteossa ehdotetaan, että kotouttamislain soveltamisalaa laajennetaan siten, että laki koskisi maahantulon perusteesta riippumatta kaikkia, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden. Valiokunta pitää ehdotusta hyvänä, koska näin myös työn johdosta Suomeen muuttavat ja heidän perheenjäsenensä pääsisivät yksilöllisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin.

Valiokunta korostaa, että kotouttamissuunnitelmat tulisi laatia kattavasti ja suunnitelma tulisi tehdä kunkin maahanmuuttajan yksilöllisten tarpeiden mukaan ja yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Maahanmuuttajat ovat hyvin erilaisia taustaltaan, kielitaidoiltaan ja koulutukseltaan, minkä vuoksi suunnitelmat eivät voi olla kaavamaisia. Lisäksi lain suomaa mahdollisuutta jatkaa kotouttamistoimenpiteitä myös 3 vuoden jälkeen tulisi käyttää nykyistä useammin.

Kotouttamissuunnitelmien tekeminen ja niihin kirjattavien toimenpiteiden toteuttaminen vaatii sekä työvoima- että sosiaaliviranomaisilta resursseja. Toimenpiteiden toteutumatta jääminen johtuu usein resurssien puutteesta. Valiokunta painottaakin ministeriöiden välisen yhteistyön tärkeyttä riittävien kotouttamistoimenpiteiden turvaamiseksi.

Valiokunta pitää hyvänä, että selonteossa esitetään maahanmuuttajakertoimen ottamista osaksi valtionosuusudistusta ja korostetaan pakolaisten vastaanotosta kunnille maksettavien korvausten nostamista kustannusten nousua vastaavasti. Yhtenä syynä vastaanottokeskusten viimeaikaiseen ruuhkautumiseen on, ettei kunnille maksettavia korvauksia ole korotettu vuoden 1993 jälkeen.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö

Kunnat vastaavat kaikkien maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalveluista eli paljon laajem-

min kuin mikä on kotouttamislain piiriin kuuluva kohderyhmä. Sosiaali- ja terveyspalveluihin maahanmuuttajilla on yhdenvertainen oikeus suomalaisten kanssa, jos he asuvat täällä ja heillä on vähintään vuoden mittainen oleskelulupa. Maahanmuuttajat ovat universaalien sosiaali- ja terveyspalveluiden piirissä, ja heidän tarpeensa kohdataan peruspalveluissa. Kunnat kustantavat suurimman osan palveluista, koska valtio korvaa ainoastaan pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveyspalvelut sekä toimeentulon.

Maahanmuuttajien palveleminen sitoo enemmän resursseja kuin suomalaisten palveleminen, koska aikaa tarvitaan enemmän ja myös tulkkipalvelut on kustannettava. Sosiaali- ja terveys-toimessa tulisi olla osaamista ja erityisasiantuntemusta maahanmuuttajien palvelemiseen, mikä edellyttää myös maahanmuuttajien rekrytointia alalle. Kun maahanmuuttajat selvitysten mukaan ovat palvelujen alikäyttäjiä, tulisi kynnystä käyttää palveluja madaltaa hyvien tulkkauks- palvelujen ja asiakaslähtöisen palvelun avulla. Koska palvelujen alikäyttö on yleistä erityisesti lasten ja ikääntyneiden palveluissa, näiden ryhmien saaminen palveluiden piiriin olisi tärkeää.

Maahanmuuttajien terveydestä on saatavana liian vähän tietoa, kuten selonteossakin todetaan. Pakolaisina tai turvapaikanhakijoina maahan tuleville tehdään terveystarkastus, mutta muiden maahanmuuttajien terveydentilasta ei ole tietoa. Maahantulon yhteydessä tehtävät terveystarkastukset ovat myös paikoin ruuhkautuneet siten, että tarkastuksen odottaminen myöhästyttää esimerkiksi lasten kouluun pääsyä. Maahanmuuttajien terveysongelmat ovat myös hyvin erilaisia ja monesti hyvin haasteellisia. Esimerkiksi kidutuksen uhreiksi joutuneet ja traumatisoituneet henkilöt tarvitsevat erityisosaamista edellyttävää hoitoa. Erityisesti mielenterveyspalvelujen tarve on suurempi kuin mi- hin palvelujärjestelmä tällä hetkellä pystyy vastaamaan.

Lapset

Maahanmuuttajalapset ovat aliedustettuina päivähoitopalveluissa. Esimerkiksi pääkaupunki-

seudun päiväkodeissa vain 8 prosenttia lapsista puhuu äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia, vaikka päiväkotikäisten ikäluokassa heitä on selvästi enemmän. Lasten kotoutumisen sekä kielen oppimisen kannalta olisi erittäin tärkeää, että lapset tulisivat varhaiskasvatuksen piiriin jo ennen esikouluikää.

Kotouttamisen kannalta erittäin haastava ryhmä on murrosiässä Suomeen muuttaneet heikon kielitaidon ja vähäisen koulutuksen omaavat nuoret, jotka eivät enää kuulu oppivelvollisuuden piiriin ja jotka jäävät helposti vaille työelämävalmiuksia. Ongelmana on, että oppilaskohdainen kunnille maksettava yksikköhinta putoaa 18 vuotta täyttäneiden osalta 60 prosenttiin, minkä vuoksi kunnat eivät ole halukkaita ottamaan heitä peruskouluopetukseen.

Suomeen on viime aikoina tullut lisääntyvästi lapsia ilman huoltajaa. Näiden lasten odotusajat vastaanottokeskuksissa ovat muodostuneet hyvin pitkiksi, pisimmillään yli vuoden mittaisiksi. Heidän sijoittamisensa kuntiin on osoittautunut hyvin vaikeaksi. Yksin tulevista lapsista huolehtiminen tulee kunnille kalliiksi, koska valtio ei korvaa 18 vuotta täyttäneen nuoren jälkihuollon kustannuksia. Ongelmaa tulisi valtiokunnan näkemyksen mukaan helpottaa niin, että vastaavasti kuin suomalaisten lastensuojelun piirissä olevien, maahanmuuttajalasten jälkihuolto olisi korvattavaa 21 ikävuoteen asti. Tämä ehdotus sisältyi jo edelliseen selonteeseen, mutta se on jäänyt toteutumatta.

Naiset

Maahanmuuttajanaiset ovat usein marginaalisessa asemassa kotouttamisen suunnittelussa. Monet perheenäidit jäävät kokonaan kotouttamisen ulkopuolelle hoitaessaan lapsia kotonaan. Tällöin äidit jäävät myös vaille kielitaitoa. Äitien kotouttamisella voitaisiin ehkäistä myös lasten syrjäytymistä. Jos äidillä olisi riittävä kielitaito, hän voisi osallistua lastensa elämään päiväkodissa ja koulussa ja se mahdollistaisi myös riittävän varhaisessa vaiheessa avun hakemisen. Monet perheenäidit tulevat kulttuurista, jossa mies on perinteisesti hoitanut asiat viranomaisen kanssa, mikä huomattavasti vaikeuttaa nais-

ten palvelutarpeen arviointia. Lisäksi luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulevat ovat useimmiten naisia.

Yhden välinputoajaryhmän kotouttamisessa muodostavat avioliiton kautta Suomeen tulleet naiset. Mikäli puoliso ei tue vaimon kotoutumista, saattaa vaimo jäädä vaille riittävää kielitaitoa, mikä vaikeuttaa opiskeluun tai työhön hakeutumista. Tällainen tilanne voi altistaa myös perheväkivallalle. Pääkaupunkiseudun turvakoodeissa asiakkaita 30 prosenttia on maahanmuuttajanaisia. Ongelma ei koske pelkästään suomalaisten puolisoita vaan myös yhdessä tulleita maahanmuuttajaperheitä. Väkivallan yleisyys ilmentää ahdinkoa, jossa monet, traumaattisia kokemuksia kantavat maahanmuuttajat elävät. Lisäksi esimerkiksi kunniaväkivalta ja tyttöjen ympärileikkaus ovat naisia alistavia ilmiöitä, joiden taustalla on kulttuurisia tekijöitä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tulisi koulutuksella varmistaa riittävä osaaminen naisiin kohdistuvan väkivallan ja muun hyväksikäytön tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen. Lisäksi olisi tärkeää luoda matalan kynnyksen palvelupisteitä, joista maahanmuuttajanaiset voisivat hakea apua.

Ikääntyneet

Suomessa asuu runsaat 7 000 yli 64-vuotiaista ulkomaan kansalaista. Saman verran on myös 55–64-vuotiaita ulkomaalaisia. Iäkkäillä maahanmuuttajilla on suuri vaara syrjäytyä ja eristäytyä valtaväestöstä puutteellisen kielitaidon, heikon taloudellisen tilanteen ja sosiaalisten verkostojen puutteen johdosta. Meillä ikääntyneisiin sovellettavat ikäraajat vastaavat huonosti maahanmuuttajien tarpeita. Monet maahanmuuttajaryhmät ikääntyvät kantaväestöä aikaisemmin. Kuitenkin esimerkiksi päiväkeskustoiminta edellyttää 65 vuoden ikää ja palvelutarpeen arviointiin pääsee vasta 75-vuotiaana. Toisaalta osa 65 vuotta täyttäneistä haluaisi osallistua kotouttamiskoulutukseen, mikä ikärajojen vuoksi ei ole mahdollista.

Ikääntyneet kokevat maahanmuutosta seuraavan sosiaalisen verkoston romahtamisen erityisen raskaasti. Milteipä kaikki maahanmuuttajat

tulevat kulttuurista, jossa sosiaalinen vuorovaikutus perheenjäseniin, sukulaisiin, ystäviin ja naapureihin on vilkasta suomalaiseseen sosiaaliseen etäisyyteen nähden. Masentuneisuus, eristäytyneisyys, avuttomuus ja ikäsyрjintä heikentävät ikääntyneenä muuttaneiden elämänlaatua.

Näitä ongelmia tulisi osata käsitellä vanhusten palveluissa. Vanhusten palvelutaloihin sekä hoitolaitoksiin tulisi pystyä kouluttamaan ja palkkaamaan myös henkilöitä, joilla on maahanmuuttajatausta ja joilla on kielitaitoa. Ikääntyessä usein myös täällä mahdollisesti opittu kieli unohtuu.

Erityisesti ikäihmisiä varten tarvitaan vertaistukea ja matalan kynnyksen paikkoja, jossa samaa kulttuurista tai etnistä alkuperää olevat voivat tavata toisiaan. Kolmannen sektorin merkitys on aivan keskeinen ikääntyneiden maahanmuuttajien auttamisessa. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä sitä, että maahanmuuttajien omat järjestöt ovat tärkeitä eri väestöryhmien kotoutumisessa, koska ne tarjoavat verkoston, jonka avulla maahanmuuttaja saa omakielistä ohjausta ja neuvontaa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta.

Syrjäytymisen ehkäisy

Selonteon mukaan keskeisin rakenteellinen tekijä syrjäytymisen ehkäisyssä on asuinalueiden suunnittelu ja sellaisten asuinalueiden syntyminen ehkäisy, joihin keskittyy sekä taloudellista ja sosiaalista huono-osaisuutta että maahanmuuttajaväestöä. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja korostaa, että kunnollinen asuminen on perusedellytys sosiaaliseen ja terveydelliseen hyvinvointiin. Maahanmuuttajien asumispalveluita tulee kehittää ja ehkäistä ennalta asunnottomuuden syntymistä. Samasta kulttuuritaustasta tulevien mahdollisuus riittävään yhteisöllisyyteen tulee asumisratkaisuilla turvata, mutta samalla tulee huolehtia siitä, ettei maahanmuuttajien asuminen keskity vain tietyille asuinalueille.

Kuten selonteossa todetaan, kiintiöpakolaisina maahan tulevat, erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomat, monilapsisten perheiden äidit, yksinhuoltajat, kidutuksen ja väkivallan uhriksi

joutuneet sekä ilman peruskoulutusta olevat nuoret sekä työelämän ulkopuolella olevat ovat tehostettujen kotouttamistoimenpiteiden tarpeessa. Näiden ryhmien syrjäytymisriski on muita korkeampi. Maahanmuuttajien syrjäytymistä lisää työhönhakutilanteissa ja muutoin työelämässä esiintyvä syrjintä. Valiokunta tähdentää jo lapsuudesta alkavan asennekasvatuksen merkitystä ja sitä, että rasistisen piilorikollisuuden kitkemiseen olisi tarpeen puuttua esimerkiksi erillisin tiedotuskampanjoin.

Valiokunta korostaa, että Suomessa on vielä mahdollista ehkäistä syrjäytymistä ja korjata syrjäytymisen seurauksia. Monissa Euroopan maissa maahanmuuttajien syrjäytymisen seuraukset ovat näkyneet kielteisellä tavalla. Kun samoille asuinalueille on kasautunut työttömyyttä, köyhyyttä ja huono-osaisuutta, maahanmuuttajan kotoutuminen on vaikeutunut. Mikäli Suomessa ei tehdä riittävästi toimenpiteitä syrjäytymisen ehkäisemiseksi, Suomessa on edessä samanlainen kehitys.

Valiokunta huomauttaa, että maahanmuuttajaväestö on kantaväestöä huomattavasti nuorempaa ja heidän joukossaan alle 30-vuotiaita on kantaväestöä selvästi enemmän. Selonteon mukaan kuitenkin neljännes 15—22-vuotiaista maahanmuuttajanuorista on koulutuksen ja työelämän ulkopuolella ja lähes kolmannes 15—16-vuotiaista. Määrät ovat hälyttävän suuria. Nämä ikäluokat ovat aivan ratkaisevassa asemassa sen suhteen, minkälaisia nuoria aikuisia maahanmuuttajaväestöön kasvaa. Valiokunta korostaa, että tärkeimmät toimet syrjäytymisen ehkäisyssä tehdään koulutus- ja työvoimasektoreilla, sosiaali- ja terveystalveluissa syrjäytymiseen voidaan puuttua ehkäisevästi, mutta kuitenkin pääasiassa korjaavin toimin.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystalveliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Håkan Nordman /r
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Risto Autio /kesk	Paula Sihto /kesk
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Anni Sinnemäki /vihr
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Lenita Toivakka /kok
	Jukka Mäkelä /kok	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.