

Maahanmuuttajat ja paikalliset julkiset palvelut



Mervi Lehtola

Millaisia haasteita lisääntyvä maahanmuutto asettaa julkiselle palvelujärjestelmälle? Millaiset valmiudet kunnilla ja muilla palveluntuottajilla on vastata maahanmuuton haasteisiin? Miten maahanmuuttajille tarjottavia palveluja tulisi kehittää? Tarvitaanko kokonaan uudenlaista palvelutarjontaa vai nykyisten palvelujen uudistamista? Mitä mieltä palvelujärjestelmän toimivuudesta ovat maahanmuuttajat itse, julkisen sektorin työntekijät ja sidosryhmien edustajat?

Muun muassa näihin kysymyksiin haettiin vastausta Suupohjan seutukunnan alueella vuosien 2009 ja 2010 aikana toteutetussa selvityksessä. Pilottiluonteinen selvitys oli osa Etelä-Pohjanmaan liiton hallinnoimaa Kehittyvät kuntapalvelut -hanketta. Tähän artikkeliin on tiivistetty selvityksen keskeiset tulokset. Pilottikokeilun perusteella maahanmuuttajien kotouttamisen suurimpia haasteita ovat viranomaisten välisen työnjaon epäselvyydet ja kielikoulutuksen riittämättömyys. Artikkelin pohjautuu Etelä-Pohjanmaan liiton julkaisemaan tutkimusraporttiin Pitäisi ajatella heitä ihmisiä: Julkinen palvelujärjestelmä ja maahanmuuttajat -pilottikokeilun loppuraportti (Lehtola 2010). Taustaineistona on käytetty myös selvitysprosessin aikana valmistuneita, julkaisemattomia väliraportteja (Lehtola 2009a; Lehtola 2009b).

Taustaa

Suupohjan seutukunnan muodostavat Isojoen, Karijoen ja Teuvan kunnat sekä Kauhajoen kaupunki. Koko Suomeen verrattuna ulkomaalaisten osuus seutukun-

nan väestöstä on varsin pieni. Vuoden 2009 lopussa Suupohjan asukasluku oli 24 281, joista ulkomaisten kansalaisia oli 250. Kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna ulkomaalaisten määrä seutukunnan alueella on kuitenkin lähes kaksinkertaistunut.

Syksyllä 2007 Suupohjan kunnat käynnistivätkin työn seudullisen maahanmuuttostrategian laatimiseksi. Strategiassa tavoitteeksi määriteltiin ”kansainvälistyä ja tehdä alueesta monikulttuurinen yhteisö, jossa maahanmuuttajat integroituvat paikallisyhteisöön – mahdollisimman nopeasti ja vaivattomasti” (Kauhajoen seudun maahanmuuttostrategia 2008, 4). Maahanmuuttostrategia ohjaa yleisellä tasolla seutukunnan maahanmuuttopoliittisia ratkaisuja. Strategiassa ei kuitenkaan oteta kantaa esimerkiksi maahanmuuttajapalvelujen järjestämisen yksityiskohtiin. Tässä artikkelissa esiteltävän selvityksen tavoitteena onkin tarjota käytännön työkaluja palvelujen asiakaslähtöiseen kehittämiseen.

Selvityksen toteuttaminen

Selvitysprosessi oli kolmiosainen. Ensimmäinen osio toteutettiin henkilöstön edustajista koostuneiden työryhmien työskentelynä huhti–toukokuussa 2009. Palvelukokonaisuuksittain muodostettujen seitsemän työryhmän kokoontumisiin osallistui yhteensä noin 50 henkeä. Työryhmiä pyydettiin pohtimaan oman palvelukokonaisuutensa näkökulmasta maahanmuuton asettamia haasteita ja nykyisen palvelujärjestelmän valmiuksia vastata näihin haasteisiin. Keskustelujen keskeiset näkemykset muotoiltiin vapaamuotoisiksi näkemyspapereiksi.

Toinen selvitysosio toteutettiin maahanmuuttajien parissa toimiville sidosryhmille (Kansaneläkelaitos, maistraatti, poliisi, työ- ja elinkeinotoimisto, maahanmuuttajia työllistäneet yritykset, maahanmuuttaji-

Kirjoittaja HM Mervi Lehtola on nykyisin kehittämissuunnittelijana Seinäjoen ammattikorkeakoulun sosiaali- ja terveysalan yksikössä. Artikkelin hän kirjoitti Etelä-Pohjanmaan liiton projektipäällikkönä (Kehittyvät kuntapalvelut -hanke).

en parissa toimivat järjestöt ja kummiperhetoimintaan osallistuneet suupohjalaiset) kohdennettuna sähköpostikyselynä syyskuussa 2009. Kyselylomakkeessa tiedusteltiin muun muassa viranomaisten välisen vastuunjaon selkeyttä, tiedottamisen kattavuutta ja maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen mahdollisia ongelmakohtia. Päällekkäisyyksien karsimisen jälkeen sidosryhmäkyselyn kohderyhmään valikoitui yhteensä 37 henkilöä, joista kyselyyn vastasi 19 (vastausprosentti 51,4). Pienestä vastaajamäärästä johtuen kyselyn tulokset eivät tilastollisesti edusta koko kohderyhmän näkemyksiä. Sidosryhmäkyselyn vastauksia onkin käytetty lähinnä muuta analyysia taustoittavana aineistona.

Selvityksen kolmas osio koostui maahanmuuttajien ryhmähaastatteluista. Haastattelut toteutettiin tammikuussa 2010 yhteistyössä Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hallinnoiman Maahanmuuttajien ohjauskeskus Etelä-Pohjanmaalla (ERKKI) -hankkeen kanssa. Haastateltavien valinnasta ja haastattelujen käytännön järjestelyistä vastasi Kauhajoen seudun kansainvälisyyskeskus INKA. Haastateltavat oli jaettu kahteen ryhmään, joista toisessa oli neljä ja toisessa kuusi osallistujaa. Viidestä eri maasta kotoisin olevien haastateltavien joukossa oli yksi nainen ja yhdeksän miestä. Iältään haastateltavat olivat pääosin nuoria aikuisia. Osa heistä oli perheellisiä ja osa perheettömiä. Mukana oli opiskelijoita, työssäkäyviä, työttömiä ja lomautettuja. Haastateltavien kielitaidosta riippuen haastattelukielenä käytettiin suomea, englantia ja vietnamia. Teemahaastattelut olivat luonteeltaan väljästi strukturoituja. Ennalta laadittua haastattelurunkoa käytettiin lähinnä viitteellisesti, keskustelun tukena.

Selvityksen tuloksia

Kotoutumisen avainkysymyksiä: henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma sekä riittävä kieli- ja kulttuuri-koulutus

Kotouttamisella tarkoitetaan yhteiskunnan toimenpiteitä kotoutumisen edistämiseksi. Yksi kotouttamisen työvälineistä on maahanmuuttajalle laadittava, henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma, jolla ennakoidaan palvelutarpeita ja samalla sovitaan vastuunjaosta eri viranomaisten sekä kunnan eri toimialojen välillä.

Kotoutumissuunnitelman avulla voidaan muun muassa helpottaa kotouttamistoimenpiteiden tarkoituksenmukaista aikataulutusta. Suupohjan selvityksen perusteella näyttää siltä, että nykyisin perehdytys ajoittuu kenties liiaksi ensimmäisiin maahanmuuton jälkeisiin viikkoihin. Kun lyhyessä ajassa tarjotaan suuri määrä tietoa, kaikkea ei ole mahdollista omaksua.

Kirjallisella kotoutumissuunnitelmalla voidaan lisäksi varmistaa, että sekä palvelujärjestelmän edustajat että maahanmuuttaja itse ymmärtävät kotouttamisen tavoitteet ja toimenpiteet samalla tavoin. Suupohjan maahanmuuttopalveluja kehitettäessä alueelle vuonna 2008 saapuneet vietnamilaiset työntekijät ovat toimineet eräänlaisena ”pilottiryhmänä”. Heidän kotoutumiseensa on kiinnitetty tehostetusti huomiota esimerkiksi tukemalla asunnon hankkimisessa sekä lupa- ja viisumiasioiden hoitamisessa. Tarkoituksena on ollut paitsi tukea kyseisten henkilöiden kotoutumista, myös kehittää alueen maahanmuuttajapalveluja kokonaisuudessaan. Ryhmähaastatteluihin osallistuneet vietnamilaiset olivatkin tyytyväisiä saamaansa tukeen. Toisaalta jotkin haastatteluissa esitetystä kommentista viittasivat siihen, että osa maahanmuuttajista on mieltänyt siirtymävaiheen ajaksi tarjotut tukipalvelut pysyviksi käytännöiksi. Turhien pettymysten välttämiseksi tulisi varmistaa, että maahanmuuttajalla on realistinen kuva kotoutumisprosessin kestosta ja sen eri vaiheissa tarjottavasta tuesta. Kotoutumisprosessilla tulee olla myös päätepistensä, jonka jälkeen erityisten maahanmuuttajapalvelujen tarve lakkaa tai vähenee selvästi.

Nykyisessä kotouttamislaissa (laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999) mainittu oikeus henkilökohtaiseen kotoutumissuunnitelmaan koskee lähinnä työttömiksi työnhakijoiksi kirjautuneita maahanmuuttajia. Vastaavien suunnitelmien laatimiseen muille maahanmuuttajille ei ole lakisääteistä velvoitetta. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa vuodelta 2006 onkin korostettu, että myös työvoimaan kuulumattomilla maahanmuuttajaperheiden jäsenillä ja erityisesti nuorilla tulee olla todelliset mahdollisuudet koulutautua ja elää myönteisessä vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2006, 17). Huhtikuussa 2009 sisäasiainministeriö on asettanut hankkeen uuden kotouttamismallien kehittämiseksi. Hankkeen tuloksena on valmistunut strategiatyöryhmän ehdotus

maahanmuuttajien tehokkaan kotoutumisen kolmeksi ”poluksi”, joiden tavoitteet ja toimenpiteet vaihtelisivat maahanmuuttajien erilaisten tarpeiden mukaan (Maahanmuuttajien tehokkaan kotouttamisen kolme polkua... 2009). Samansuuntainen näkemys sisältyy myös toukokuussa 2010 valmistuneeseen hallituksen esityksen luonnokseen laiksi kotoutumisen edistämisestä (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä, luonnos 26.5.2010).

Monet maahanmuuttajien kielteisistä kokemuksista näyttävät kytkeytyvän yhteisen kielen puuttumisesta aiheutuviin ongelmiin. Kielitaito ei ainoastaan helpota jokapäiväistä elämää, vaan vahvistaa myös maahanmuuttajaan kohdistuvaa hyväksyntää ja hälventää maahanmuuttajan omia ennakkoluuloja. Yksi maahanmuuttajien kieli- ja kotoutumiskoulutuksen ongelmista on, että työhallinnon kustantamaan koulutukseen ovat oikeutettuja vain työmarkkinoiden ulkopuolella olevat maahanmuuttajat. Vuonna 2009 valmistuneessa työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa onkin todettu, että suoraan työhön tuleville ulkomaalaisille tarjottavan suomen/ruotsin kielen opetuksen rahoitus- ja järjestämisvastuita olisi selkeytettävä. Samalla kotouttamiskoulutuksen ja työajan ulkopuolella annettavaa suomen kielen opetusta tulisi lisätä ja kurssisisältöjä kehittää siten, että ne ottaisivat nykyistä paremmin huomioon suoraan työhön tulevien maahanmuuttajien tarpeet. (Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma 2009, 29–30.)

Tässä artikkelissa esiteltävän selvityksen perusteella näyttää siltä, ettei nykyinen suomen kielen opetus ota riittävästi huomioon maahanmuuttajien erilaisia lähtökohtia ja oppimistavoitteita. Peruskouluikäisten lasten ja nuorten kieliopetuksesta on huolehdittu kohtuullisen hyvin, mutta aikuisille maahanmuuttajille tarjottava koulutus on määrältään ja tasoltaan hyvin vaihtelevaa. Kurssit saattavat olla lyhytkestoisia ja opetusta vain muutamia tunteja viikossa, mikä ei mahdollista intensiivistä opiskelua. Etenkin syventävän kieliopetuksen tarjonta on vähäistä. Ymmärrettävästi kieliopetuksen järjestämistä vaikeuttaa myös se, että opiskelijaryhmä saattaa koostua useista maista saapuvista ja eri äidinkieltä puhuvista maahanmuuttajista. Tällöin jo pelkästään yhteisen ”lähdekielen” löytäminen on hankalaa. Jossakin määrin opetuskielenä on käytetty englantia, mutta huomattava osa maahanmuuttajista ei ole englannintaitoisia. Oma erityisryhmänsä ovat luku- ja kirjoitustaidotto-

mat aikuiset maahanmuuttajat. Käytännön haasteeksi saattaa muodostua myös koulutuspalvelujen saavutettavuus. Läheskään kaikilla maahanmuuttajilla ei ole esimerkiksi käytettävissään autoa tai ajokorttia. (Ks. Maahanmuuttajien tehokkaan kotouttamisen kolme polkua... 2009, 4–5; Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma 2009.)

Koulutuksen onnistumisen avainkysymyksiä on opiskelijan oma motivaatio. Työssäkäyvän maahanmuuttajan saama kieliopetus käsittää yleensä vain muutamia viikkotunteja. Kannustaako nykyinen kielikoulutus riittävästi myös oppituntien ulkopuolella tapahtuvaan itseopiskeluun? Kielen oppimista saattaa hidastaa myös suomalaisten ”liian hyvä” vieraiden kielten taito. Kun käytännön asiat hoituvat englanniksi, maahanmuuttajalla ei välttämättä ole motivaatiota suomen kielen opiskeluun. Lisäksi vain harvalla maahanmuuttajalla on jo saapuessaan vakaa aikomus asettua pysyvästi asumaan Suomeen. Jos maahanmuuttaja olettaa viipyvänsä Suomessa vain muutamia vuosia, uuden kielen opiskelu voi tuntua turhalta. Näistä syistä moni kieli- ja kulttuurikoulutuksen aloittanut maahanmuuttaja jättää yhä koulutuksen kesken. Osa sidosryhmäkyselyn vastaajista pohtikin mahdollisia kannustimia, esimerkiksi pieniä rahallisia palkkioita, joilla maahanmuuttajien motivaatiota kielenopiskeluun voitaisiin lisätä.

Suupohjan selvitykseen sisältyneissä henkilöstötyöryhmien kokoontumisissa keskusteltiin paljon niin sanotusta suomi toisena kielenä (S2) -opetuksesta (ks. esim. Maahanmuuttajan tai vieraskielisen perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelma 2009, 4–6; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004). Tällä hetkellä S2-opetusta annetaan perusopetuksen piirissä, muttei automaattisesti esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai toisen asteen koulutuksen yhteydessä. Henkilöstötyöryhmien laatimissa näkemyspapereissa toivottiin käytännön laajentamista. Haasteeksi saattaa kuitenkin muodostua pätevien S2-opettajien rekrytointi.

Toimiiko viranomaisten välinen yhteistyö?

Monet palvelutuotannon ongelmakohdista eivät näyttäisi liittyvän maahanmuuttaja-asiakkaiden ja palvelujärjestelmän väliseen rajapintaan, vaan järjestelmän sisäiseen toimivuuteen sekä järjestämis-, tuottamis- ja rahoitusvastuun kysymyksiin. Vastuunjaossa on il-

meistä epäselvyyttä sekä kunnan eri toimialojen välillä että kunnan ja muiden julkisen sektorin toimijoiden välillä. Myös kunnan ja valtion välinen vastuunjako nousi esiin selvitystyön eri vaiheissa, erityisesti keskusteluna palvelujen rahoittamisen kysymyksistä.

Vastuunjaon ongelmat heijastuvat esimerkiksi toimijoiden väliseen tiedonkulkuun. Samoja asioita saatetaan selvittää useaan otteeseen ja ajoittain työntekijät kokevat joutuvansa huolehtimaan tehtävistä, jotka eivät oikeastaan kuuluisi heille. Tiedonkulun ongelmista kertoo myös se, että kummiperhetoimintaan osallistuneiden vapaaehtoisten tietoisuus maahanmuuttajille tarjotuista palveluista on hyvin vaihtelevaa. Lisäksi kuntien ja kuntayhtymien työntekijät eivät aina tunne riittävästi järjestöjen ja yritysten tarjoamia maahanmuuttajapalveluja.

Myös maahanmuuttaja-asiakkaiden tietoisuus palveluista saattaa olla puutteellista. Suupohjan selvityksen perusteella tietoa kunnallisista palveluista saadaan lähinnä Kauhajoen seudun kansainvälisyyskeskus INKAsta ja toisilta maahanmuuttajilta. Sen sijaan kuntien perinteisten tiedotuskanavien, kuten internet-sivujen, sanomalehtien ja paikallisradion merkitys näyttäisi vähäiseltä. Tulos antaa viitteitä siitä, että maahanmuuttajille suunnattavassa tiedottamisessa on hyödynnettävä joukkotiedotusvälineitä yksilöllisempiä tiedonvälityksen muotoja. (Ks. Häkkinen 2009, 57–61; Maahanmuuttajien tehokkaan kotouttamisen kolme polkua... 2009, 3; Saartenoja ym. 2009, 90–91.)

Toimijoiden välistä työnjakoa voidaan selkeyttää kunnallisella tai ylikunnallisella kotouttamisohjelmalla, jossa määritellään keskeiset kotouttamistoimenpiteet ja niille vastuutahot. Ohjelman valmistelu tarjoaa tilaisuuden sekä purkaa palvelutarjonnan päällekkäisyyttä että tunnistaa kotoutumisprosessin aukokopaikkoja eli tehtäviä, joista mikään taho ei vastaa. Kotouttamislain (493/1999) toimeenpanoa koskevassa valtioneuvoston selonteossa on korostettu kotouttamisohjelmien laatimista siten, että toimenpiteistä vastaavilla viranomaisilla olisi taloudelliset mahdollisuudet sitoutua kotoutumissuunnitelmissa sovitujen toimenpiteiden järjestämiseen. Lisäksi selonteossa painotetaan, että ohjelmaa valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajien itsensä ja alueen elinkeinoelämän näkemykset. (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta 2008.) Kotoutumisen tukeminen ei olekaan yksin-

omaan julkisen sektorin tehtävä. Yrityksillä ja järjestösektorin toimijoilla on omat roolinsa.

Osa viranomaisten välisen työnjaon haasteista on ratkaistavissa varsin yksinkertaisin toimenpitein. Kun eri toimijat ovat tietoisia toistensa tehtävistä, voidaan suhteellisen helposti selkeyttää vastuunjakoa ja karsia päällekkäistä työtä. Osa ongelmista johtuu kuitenkin siitä, että tiettyjen tehtävien hoitamiseksi resursseja on yksinkertaisesti liian vähän. Esimerkiksi maahanmuuttajalle kuuluvat sosiaalietuudet vaihtelevat olennaisesti riippuen siitä, mistä maasta ja millaisella statuksella hän on tullut maahan. Näiden seikkojen selvittäminen vie väistämättä työntekijöiden aikaa ja voimavaroja. Maahanmuuttajien määrän muuttuessa myös maahanmuuttajapalveluihin kohdennettavien henkilöstöresurssien määrää onkin arvioitava realistisesti.

Yksi maahanmuuttajapalvelujen kehittämiseen liittyvä kysymys koskee palvelujen keskittämistä tiettyihin palveluyksiköihin tai tietyille työntekijöille. Suupohjassa on hankerahoituksen avulla käynnistetty maahanmuuttokoordinaattoritoiminta syksyllä 2008. Koordinaattorin palvelupiste sijaitsee Teknologikeskus Logistiassa, Kauhajoen seudun kansainvälisyyskeskus INKAN tiloissa. Maahanmuuttajien ryhmähaastattelujen yhteydessä INKAN merkitys ”matalan kynnyksen paikkana” nousi korostuneesti esiin. Maahanmuuttokoordinaattori on tarjonnut tukea muun muassa viranomaisasioinnissa, lomakkeiden täyttämässä, asunnon hankkimisessa ja neuvoteltaessa työnantajan kanssa. Lisäksi tarjolla on ollut tietoa maahanmuuttajille suunnatusta koulutuksesta ja muusta toiminnasta. Myös maahanmuuttajien parissa toimivat sidosryhmät arvostavat INKAN toimintaa.

Erityisen ”maahanmuuttajakeskuksen” sijaan maahanmuuttajapalveluja voidaan keskittää esimerkiksi julkishallinnon yhteispalvelupisteisiin. Valtakunnallisen Yhteispalvelun tehostamishankkeen loppuraportissa on ehdotettu, että yhteispalvelupisteiden ”yhden luukun” palveluperiaatteita olisi perusteltua hyödyntää myös maahanmuuttajien ja muiden erityisryhmien palveluissa (Uusi yhteispalvelu... 2008, 20). Yhteispalvelupisteissä voitaisiin lisäksi varmistaa tekniset edellytykset etätulkkaukselta varten. Toinen vaihtoehto saattaisi olla maahanmuuttajien palvelupisteiden sijoittaminen kirjastojen yhteyteen. Erillisten palvelupisteiden sijaan tai niiden ohella maahanmuuttokoordinaattorit voivat työskennellä myös kunnan muissa toimipisteissä. Jos koordinaattoreita on

useita, he voivat erikoistua tiettyjen palvelukokonaisuuksien kysymyksiin.

On syytä korostaa, että maahanmuuttajien palvelupisteissä tai kansainvälisyyskeskuksissa tehtävä työ on ensisijaisesti palveluohjausta. Keskuksat ja niissä toimivat maahanmuuttokoordinaattorit tarjoavat maahanmuuttajille tietoa suomalaisesta julkisten palvelujen järjestelmästä ja sen toimintaperiaatteista. Varsinaisen palvelutoiminnan keskittämiseen tulee sen sijaan suhtautua kriittisesti.

Kun yhteistä kieltä ei ole – tulkkipalvelut ja eri kielillä tarjottava materiaali

Etenkin kotoutumisprosessin alkuvaiheessa useimmat maahanmuuttajat tarvitsevat viranomaisasiointinsa tueksi tulkkipalveluja. Tämän selvityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tulkkauksen käyttö on monessa kunnassa vielä melko suunnittelematonta. Työntekijöillä ei ole selkeää kuvaa siitä, millaisissa tilanteissa tulkin käyttö on perusteltua, tai mikä taho vastaa tulkkausmaksuista. Maahanmuuttajat itsekään eivät välttämättä ole tietoisia tulkkipalvelujen mahdollisuudesta. (Ks. Häkkinen 2009, 67–71.)

Tulkkauksen järjestämistä helpottamaan Suomeen on perustettu alueellisia tulkkeskuksia. Silti erityisesti niin sanottujen harvinaisten kielten tulkkeja on ajoittain vaikeaa saada. Yksittäisissä tilanteissa onkin joskus turvauduttu maahanmuuttajan perheenjäseniin tai tuttaviiin epävirallisina ”tulkkeina”. Tästä ei kuitenkaan saa muodostua vakiintunutta käytäntöä. Monissa asiakaspalvelutilanteissa esimerkiksi tietosuojaseikat edellyttävät virallisen tulkin käyttöä. Samalla varmistetaan se, että tulkkaus on puolueetonta. Erityisesti alaikäisten lasten käyttöä tulkkeina tulee välttää. (Ks. Häkkinen 2009, 77.)

Varsinkin kiireellisissä tilanteissa tulkkipalvelujen saatavuutta voidaan jossakin määrin helpottaa etätulkkauksen avulla. Etätulkkauksella tarkoitetaan puhelinten, videoneuvottelulaitteiden tai laajakaistayhteyksien ja web-kameroiden hyödyntämistä tulkkauksessa. Mahdollisuus etätulkkaukseen on otettu huomioon myös valtakunnallisessa Yhteis palvelun laajentamishankkeessa. Yksi hankkeen valmisteluryhmän alaisista työryhmistä on valmistellut kuvapuhelinyhteyttä hyödyntävän valtakunnallisen etätulkkauspal-

velun perustamista ja ylläpitoa (Yhteis palvelun laajentamishanke... 2009).

Suupohjan selvitykseen sisältyneen henkilöstön työryhmätyöskentelyn yhteydessä keskusteltiin runsaasti vieraskielisten ohjeiden, oppaiden, lomakkeiden ja muun materiaalin tarpeesta. Pääsääntöisesti työntekijöiden näkemyksenä oli, että lomakkeiden kaltaista, virallislousteista materiaalia tulisi kotimaisen kielten lisäksi olla saatavilla vähintäänkin englanniksi. Eri kieliversioiden ohella voitaisiin harkita ohjeiden ja oppaiden toimittamista niin sanotuiksi selkokieliversioiksi (ks. Häkkinen 2009, 77). Niistä hyötyisivät maahanmuuttajien ohella myös ne suomenkieliset, joilla eri syistä on vaikeuksia ymmärtää yleisesti käytettyä kieltä. Yhdessä henkilöstötyöryhmässä nousi lisäksi esiin ajatus ”lomakesanastosta”, johon koottaisiin viranomaisasiointinissa tarvittavia keskeisiä termejä eri kielillä.

Työntekijänä maahanmuuttajien parissa

Suupohjan selvityksen ryhmähaastatteluihin osallistuneet maahanmuuttajat kuvasivat julkisen sektorin viranomaisten toimintaa ja kokemuksiaan asiakaspalvelusta valtaosin myönteisesti. Palvelu on ollut luotettavaa, sujuvaa ja ystävällistä, eikä esimerkiksi työntekijöiden kielitaito herättänyt kritiikkiä. Näyttääkin siltä, että maahanmuuttajat itse eivät välttämättä odota saavansa palvelua omalla äidinkiellään tai ylipäänsä muulla kielellä kuin suomeksi. (Ks. myös Hallila 2007, 19.) Työntekijöiden omat arviot kielitaitonsa riittävydestä olivat sen sijaan kriittisiä, ja työntekijät kokivat tarvitsevansa nykyistä parempia valmiuksia vieraiden kielten käyttöön. Sujuvan asiakaspalvelun kannalta lähtökohtana tulisi olla, että kaikista palvelupisteistä saisi perustason asiakaspalvelua vähintään englanniksi. Ellei yhteistä kieltä maahanmuuttajan kanssa ole, hyödynnetään tulkkipalveluja. Väärinymmärrysten mahdollisuutta voidaan vähentää myös käyttämällä ennakkoluulottomasti erilaisia viestintäkanavia. Esimerkiksi sähköpostitse tapahtuva tiedonvaihto saattaa olla maahanmuuttajalle helpompaa kuin saman asian hoitaminen puhelimitse.

Yhteisen kielen puuttumisen lisäksi kulttuuriset erot voivat aiheuttaa yllätyksiä asiakaspalvelutilanteissa. Väärinymmärrykset saattavat johtua eroista tapakulttuurissa tai yhteiskunnan ja erityisesti julkisen pal-

velujärjestelmän toimintaperiaatteissa. Maahanmuuttajan henkilökohtaisesta historiasta tai kulttuuritaustasta johtuen hänen suhtautumisensa viranomaisiin ylipäänsä voi olla pelokasta. Maahanmuuttaja saattaa esimerkiksi toivoa, ettei keskustelusta jäisi ”merkintöjä papereihin”, mikä on ristiriidassa suomalaisen julkisen sektorin omaksumien kirjaamiskäytäntöjen kanssa. Hienotunteisuutta vaaditaan erityisesti silloin, kun kulttuuriset toimintatavat kytkeytyvät uskonnolliseen vakaumukseen. Henkilökunnalle tulisikin kielikoulutuksen lisäksi tarjota perehdytystä erilaisiin kulttuureihin ja niiden ominaispiirteisiin. Työntekijät kaipaavat ennen muuta käytännön tietopaketteja, oppaita ja toimintamalleja. Koulutusta olisi myös räätälöitävä nykyistä enemmän toimiala- ja palvelukohtaisesti.

Erityisesti varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluja suunniteltaessa on pohdittava myös maahanmuuttajaperheen oman kulttuurin ylläpitämistä. Missä määrin ja millä tavoin koulussa, päiväkodissa tai perhepäivähoitopaikassa olisi otettava huomioon perheen oma kulttuuri, esimerkiksi erilaiset juhlat tai ruoka- ja tapakulttuuri? Tuleeko työntekijöiden kannustaa oppilaan tai päivähoidossa olevan lapsen vanhempia käyttämään kotona omaa äidinkieltään? Toivovatko maahanmuuttajat itse, että heitä kohdellaan ”erityisinä” vai voiko kulttuuristen erityispiirteiden huomioon ottaminen jopa vaikeuttaa kotoutumista?

Lopuksi

Tämän artikkelin pohjana oleva selvitysraportti on otikoitu ”pitäisi ajatella heitä ihmisinä”. Sitaatti on poiminta eräästä sidosryhmäkyselyn vastauksesta. Vastaukseen tiivistyy selvitysprosessin yhteydessä moneen otteeseen esiin noussut haaste: miten onnistutaan luomaan palvelujärjestelmä, joka ottaa huomioon maahanmuuttajien moninaisuuden? Maahanmuuttajat ovat ihmisinä ja elämäntilanteiltaan erilaisia. Myös heidän palvelutarpeensa eroavat toisistaan. On kuitenkin tärkeää, että kaikkia maahanmuuttajaryhmiä kohdellaan tasa-arvoisesti.

Erilaisista elämäntilanteista johtuen myös maahanmuuttajien kokemukset kotoutumisprosessin aikana saadusta tuesta ja sen riittävydestä vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi työperäisistä maahanmuuttajista merkittävä osa saapuu maahan ensin ilman perhettä. Jos työsuhde- ja asuntoasiat ovat kunnossa, yksinlä-

vä maahanmuuttaja ei välttämättä juuri tarvitse kunnallisia palveluja. Vuosien mittaan palvelutarpeet yleensä lisääntyvät ja moninaistuvat. Toistaiseksi maahanmuuttajien palveluja on kehitetty lähinnä sitä mukaa kun maahanmuuttajat ovat siirtyneet uusien palvelujen asiakkaiksi. Useimmissa kunnissa ei vielä ole valmiita suunnitelmia esimerkiksi maahanmuuttajille tarkoitettujen vanhus- tai vammaispalvelujen järjestämiseksi.

Pääosa maahanmuuton julkisiin palveluihin kohdistamista haasteista on samoja palvelukokonaisuudesta riippumatta. Vain harvoin haasteisiin vastaaminen edellyttää kokonaan uusien palvelujen synnyttämistä. Pikemminkin kyse on nykyisen palvelutarjonnan hienosäädöstä siten, että maahanmuuttajien kielelliset ja kulttuuriset erityispiirteet voitaisiin entistä paremmin ottaa huomioon. Parhaimmillaan julkiset palvelut voivat merkittävästi tukea maahanmuuttajien kotoutumista.

Summary

What challenges does the increasing immigration pose for the public service system? Can the municipalities and other service providers meet these challenges? How should the services for immigrants be developed? Are completely new services needed, or are reforms sufficient? What are the immigrants' experiences of the array of services? What are the opinions of the public sector employees and representatives of interest groups?

Answers to these questions were sought in a report on the Suupohja-region during 2009 and 2010. This pilot study was part of a larger project "Developing municipal services" by the Regional Council of South Ostrobothnia. This is a comprehensive presentation of the most important study results. According to the pilot study the biggest challenges in integrating immigrants are unclear division of labor between the authorities and insufficient language training.

This article is based on the research report Pitäisi ajatella heitä ihmisinä: Julkinen palvelujärjestelmä ja maahanmuuttajat – pilottikokeilun loppuraportti (One should think of them as human beings: The public service system and the immigrants – final report of the pilot study) (Lehtola 2010). Also unpublished intermediate reports issued during the course of the project have been used (Lehtola 2009a; Lehtola 2009b).

Kirjallisuus

- Hallila, Jaakko: Etelä-Pohjanmaan kansainvälistymisen toimintaohjelman prosessi: Väliraportti 2/3. Etelä-Pohjanmaan liitto. 27.12.2007. Etelä-Pohjanmaan liiton www-sivut <http://www.epliitto.fi/upload/files/kv_valiraportti2.pdf> (13.8.2010).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. Luonnos 26.5.2010. SM 024:00/2009. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2010. Sisäasiainministeriön www-sivut <[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/66d9628e15c247f7c2257730002c3073/\\$file/kotoutumislaki_he_luonnos_260510.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/66d9628e15c247f7c2257730002c3073/$file/kotoutumislaki_he_luonnos_260510.pdf)> (13.8.2010).
- Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 10.10.2006. Työministeriön www-sivut <http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/mamu_ohjelma19102006.pdf> (13.8.2010).
- Häkkinen, Anne: Maahanmuuttajien terveystarpeeseen vastaaminen Etelä-Pohjanmaalla. Siirtolaisuusinstituutin Pohjanmaan aluekeskuksen tutkimuksia n:o 3. Siirtolaisuusinsti-tuutti. Peräseinäjoki 2009.
- Kauhajoen seudun maahanmuuttostrategia. 2008. Kauhajoen kaupungin www-sivut <http://www.kauhajoki.fi/site?node_id=596> (13.8.2010).
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. 9.4.1999/493.
- Lehtola, Mervi: Henkilöstön näkemysten kartoittaminen: Julkinen palvelujärjestelmä ja maahanmuuttajat -pilottikokeilun I väliraportti. 15.9.2009a. Julkaisematon lähde.
- Lehtola, Mervi: Sidosryhmien näkemysten kartoittaminen: Julkinen palvelujärjestelmä ja maahanmuuttajat -pilottikokeilun II väliraportti. 17.12.2009b. Julkaisematon lähde.
- Lehtola, Mervi: ”Pitäisi ajatella heitä ihmisinä”: Julkinen palvelujärjestelmä ja maahanmuuttajat -pilottikokeilun loppuraportti. Kehittyvät kuntapalvelut -hanke. Etelä-Pohjanmaan liiton julkaisu B:35. Etelä-Pohjanmaan liitto. Seinäjoki 2010.
- Maahanmuuttajien tehokkaan kotouttamisen kolme polkua: Kokeilulla toteutettava alkuvaiheen ohjauksen malli Osallisena Suomessa. 2009. Strategiatyöryhmän ehdotus 18.11.2009. Sisäasiainministeriön julkaisu 33/2009. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2009. Sisäasiainministeriön www-sivut <[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E5E13F77C842F66FC2257672002EC00F/\\$file/332009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E5E13F77C842F66FC2257672002EC00F/$file/332009.pdf)> (13.8.2010).
- Perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteet 2009. Finlex: Valtion säädöstietopankki. 2009. <<http://www.finlex.fi/data/normit/34619-oph140112009su.pdf>> (13.8.2010).
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004: Oppivelvollisille tarkoitetun perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet & Perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteet & Lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Opetushallitus. Helsinki 2004. Opetushallituksen www-sivut <http://www.oph.fi/ops/perusopetus/pops_web.pdf> (13.8.2010).
- Saartenoja, Antti-Träsk, Maarit-Tantarimäki, Sami-Mattila, Markku: Maaseudun maahanmuuttajat: Kokemuksia työperäisestä maahanmuutosta Etelä-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen maaseudulla. Ruralia-instituutti, Raportteja 41. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Sei-näjoki 2009.
- Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.11.2009. Sisäasiainministeriön julkaisu 23/2009. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2009. Sisäasiainministeriön www-sivut <[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/86C1C347491A1C85C2257665003AACC7/\\$file/232009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/86C1C347491A1C85C2257665003AACC7/$file/232009.pdf)> (13.8.2010).
- Uusi yhteispalvelu: Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Yhteispalvelun tehostamishankkeen loppuraportti. Hallinnon kehittäminen 9/2008. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2008. Valtiovarainministeriön www-sivut <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20080225Uusiyh/Uusi_yhteispalvelu_NETTI.pdf> (13.8.2010).
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta. 2.10.2008. VNS 4/2008.
- Yhteispalvelun laajentamishanke: Valtakunnallisen etätulkkauspalvelun perustamista ja ylläpitoa selvittävän työryhmän loppuraportti 29.9.2009. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2009. Valtiovarainministeriön www-sivut <[http://www.yhteispalvelu.fi/intermin/hankkeet/yp/home.nsf/files/Etatulkkaustryoryhma_loppuraportti_2992009_FINAL/\\$file/Etatulkkaustryoryhma_loppuraportti_2992009_FINAL.pdf](http://www.yhteispalvelu.fi/intermin/hankkeet/yp/home.nsf/files/Etatulkkaustryoryhma_loppuraportti_2992009_FINAL/$file/Etatulkkaustryoryhma_loppuraportti_2992009_FINAL.pdf)> (13.8.2009).