

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Sari Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- suunnittelupäällikkö Kirsi Heinivirta, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Sonja Vahtera, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- arviointiasiantuntija Raisa Hievanen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- erityisasiantuntija Anne Kolehmainen, Opetushallitus
- maahanmuuttopäällikkö Jaana Suokonautio, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- tutkija Farid Ramadan, Kuntoutussäätiö
- toiminnanjohtaja Henrika Nordin, Bildningsalliansen rf
- toiminnanjohtaja Jaana Nuottanen, Kansalaisopistojen liitto KoL ry
- erikoistutkija Antti Kivijärvi, Nuorisotutkimusseura ry
- erityisasiantuntija Päivi Lyhykäinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Marita Salo, Opintokeskukset ry
- toiminnanjohtaja Minna Nieminen, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
- pääsihteeri Tuija Österman, Suomen kesäyliopistot ry.
- puheenjohtaja Björn Wallén, Vapaa Sivistystyö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tasa-arvovaltuutetun toimisto
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Helsingin kaupunki

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevan selonteon tarkoituksena on luoda suuntaviivoja kotoutumisen kehittämiseksi siten, että maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa voidaan varmistaa ja että maahanmuuttajien osaamista hyödyntämällä voidaan osaltaan vastata yhteiskunnan muutoksiin.

Selonteossa todetaan, että OECD toteutti Suomen tilauksesta vuonna 2018 Suomen kotouttamispolitiikan arvioinnin, jonka mukaan viime vuosina tehty kotouttamistoimien kehittämistyö on ollut oikeansuuntaista. OECD on kuitenkin suositellut Suomea kiinnittämään huomiota muun muassa maahanmuuttajien muuta väestöä matalampaan työllisyysasteeseen, kotoutumiskoulutukselle asetetun kielitaidon tavoitetason alittaviin oppimistuloksiin ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden etäisyyteen työelämästä.

Selonteon keskeiset ehdotukset liittyvät maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistämiseen ja kotoutumisen nopeuttamiseen. Selonteon uudistusehdotukset koskevat kotoutumisohjelmaa, peruspalveluiden ja yleisen koulutusjärjestelmän kehittämistä sekä ohjauksen ja neuvonnan vahvistamista. Selonteossa todetaan, että esityksillä edistetään laaja-alaisesti kotoutumisen tavoitteita: työllisyyttä, terveyttä ja arjen hyvinvointia, perheiden kotoutumista, osallisuutta ja hyviä väestösuhteita.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että selonteon laatimisessa on hyödynnetty laajasti tutkimustietoa ja viime vuosina tehtyjen arviointien kehittämissuosituksia. Selonteko toimii välineenä kotoutumisen kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja yhteisten päämäärien asettamiseksi. Valiokunta toteaa kuitenkin, että kotoutumisselonteko jää hieman irralliseksi kokonaisuudeksi samaan aikaan valmistellusta koulutuspoliittisesta selonteosta ja jatkuvan oppimisen uudistustyöstä.

Työllisyysnäkökulman painottuminen

Selonteossa painottuu hyvin voimakkaasti työllisyysnäkökulma. Työllisyys onkin kiistatta keskeistä kotoutumisen kannalta, koska se tukee yksilön osallisuutta ja hyvinvointia monin eri tavoin. Kotoutumiseen liittyy kuitenkin muutakin kuin yksinomaan työn tekeminen, eikä työllistymistä voi pitää ainoana mittarina kotoutumisen onnistumisessa. Nopean työllistymisen sijaan pitkäjänteinen kouluttaminen voi olla tarkoituksenmukaista pysyvien ja vahvojen työmarkkina-asemien lunastamiseksi.

Työllisyysnäkökulman painottumisesta huolimatta selonteossa jää vähälle huomiolle työn vuoksi Suomeen muuttaneiden kotoutumisen tukeminen, mikä entisestään korostaa ajatusta työllisyydestä kotoutumisen merkinä. Kotoutumistoimien tulee sivistysvaliokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin olla tarjolla myös työssä oleville ja kaikille Suomeen muuttaneille, joiden aikomuksena on pysyä maassa pidempään. Kotoutumista on näin ollen tärkeä ajatella työllistymistä laajemmin.

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

Sivistysvaliokunta toteaa, ettei kotoutuminen ole mahdollista ilman riittävää kielitaitoa ja tietoa yhteiskunnan toimintatavoista, joten koulutus on kotoutumisen edistämisen keskiössä. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös eri kansalaisjärjestöjen roolia kotoutumisessa. Erilaisten liikunta-, urheilu-, taide- ja muiden kulttuurijärjestöjen osaamisen hyödyntäminen osana kotoutumisprosessia on tärkeää. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että selontekoon sisältyy myös toimenpide-ehdotuksia kumppanuuksien ja järjestöjen roolin vahvistamisesta.

Selonteossa todetun mukaisesti maahanmuuttaja on oman kotoutumisprosessinsa omistaja, ja kotoutumisen edellytyksenä on maahanmuuttajan oma aktiivinen toiminta. Kotoutumispalveluiden tavoitteena on tukea maahanmuuttajan omaa toimijuutta suomalaisessa yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla.

Kotoutumisohjelma

Selonteossa ehdotetaan luotavaksi kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi. Kotoutumisohjelmaan sisältyisi johdantojakso, johon kuuluisi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä uutena palveluna monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Myös kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus säilyisivät kotoutumisen alkuvaiheen keskeisinä elementteinä, ja niiden saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta kehitettäisiin osana kotoutumisohjelman valmistelua. Kotoutumisohjelman yksilöllisistä sisällöistä sovittaisiin maahanmuuttajalle laadittavassa kotoutumissuunnitelmassa.

Selonteossa esitetään, että johdantojakson tueksi kehitetään ja pilotoidaan nykyistä tarkempi opiskelijaprofilointi kotoutumiskoulutuksen, lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen kohderyhmistä ja jatko-ohjauksesta tarkoituksenmukaiseen koulutukseen tai työllistymistä tukevaan palveluun. Lisäksi ehdotetaan, että osaamisen tunnistamisen menetelmiä ja arviointikriteerejä yhdenmukaistetaan luomalla niihin liittyviä työkaluja oppilaitosten käyttöön. Valiokunta kannattaa näitä toimenpide-ehdotuksia.

Johdantojaksoon sisältyvän osaamisen tunnistamisen tai osaamisen profiloinnin tulee olla systemaattista ja tapahtua heti alkuvaiheesta lähtien. Jo lähtö- tai kotimaassa hankitun osaamisen tunnistamisella on myös tärkeä merkitys opiskelijan motivaatioon. On tärkeää luoda linjaukset ja ohjeet esimerkiksi siihen, miten tunnistetulla osaamisella voitaisiin korvata joitakin opintokokonaisuuksia aikuisten perusopetuksessa. Tällöin opiskelija ei joutuisi enää suorittamaan aiemmin hankittua osaamista vastaavia opintoja uudelleen Suomessa.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen vuoden 2020 arvioinnin keskeisenä johtopäätöksenä on nostettu esiin, että avainasemassa maahanmuuttajien koulutuspolkujen sujuvoittamisessa on maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden perusosaamisen vahvistaminen ja eri koulutusmuotojen välisen tehtävänjaon selkeyttäminen. Kotoutumisohjelman tarkempien tavoitteiden yksilöiminen osallistujan tarpeet huomioiden ja yksilöllisten edellytysten ja palvelutarpeiden parempi tunnistaminen edistää myös maahanmuuttajien koulutuspolkujen sujuvuutta. Samaan aikaan, kun on tärkeää tukea osaamiseltaan vahvempien maahanmuuttajien siirtymistä työelämään, on mahdollistettava hitaat koulutuspolut niille opiskelijoille, joille se perusosaamisen vahvistamiseksi on tarpeen. Lisäksi tulee vahvistaa vaihtoehtoisten polkujen mahdollisuuksia niille, joiden osalta koulutuspolun jatkaminen ei ole mielekäs vaihtoehto.

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

Selonteossa ehdotetaan selvitettäväksi mahdollisuutta kehittää ja ottaa käyttöön maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuuden asiakastietojärjestelmä, jonka avulla voidaan hallinnoida kuntien alkukartoituksiin ja kotoutumissuunnitelmiin liittyvää asiakastietoa ja mahdollistaa tiedon siirto kotoutumisen viranomaistoimijoiden ja oppilaitosten välillä. Valiokunta pitää ehdotusta kannatettavana, sillä nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista tehokasta tiedonvaihtoa koulutukseen ohjaavien tahojen ja koulutuksen järjestäjien välillä eikä myöskään koulutuksen järjestäjien kesken.

Koulutusorganisaatioiden tehtävänä tulee olla opintojen ja tukipalvelujen järjestäminen niin, että opinnot etenevät ja kielitaito karttuu opintojen aikana. Työnantajille tulisi puolestaan kohdentaa riittäviä taloudellisia kannusteita, jotta työelämän tarpeista lähteviä lyhytkoulutuksia voidaan toteuttaa tiiviissä yhteistyössä oppilaitosten kanssa. Varsinkin työvoimapulasta kärsiville aloille on tarpeen suunnitella koulutuksia, jotka voitaisiin toteuttaa osittain myös jollain muulla kuin suomen kielellä. Maahanmuuttajille tulisi myös voida tarjota nykyistä enemmän ammattialakohtaista kotoutumiskoulutusta.

Kotoutumisohjelman kesto

Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaan kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaika on 3 vuotta ja sitä on mahdollista pidentää enintään 2 vuodelle. Selonteossa esitetyn kotoutumisohjelman keston esitetään olevan pääsääntöisesti enintään 2 vuotta yksilölliset joustot kuitenkin mahdollistaen. Selonteossa todetaan, että tavoitteeksi tulisi lähtökohtaisesti asettaa kahta vuotta lyhyempi aika. Selonteon kirjaukset linkittyvät eduskunnan kannanottoon, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi (EK 35/2018 vp).

Selonteossa viitataan v. 2020 toteutettuun kyselyyn, jossa useat kotoutumiskoulutukseen osallistuneet maahanmuuttajat nostivat esiin, että kotoutumissuunnitelmaan kirjattu kotoutumisaika on liian lyhyt. Myös monissa sivistysvaliokunnan asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille, että selonteossa esitetty kotoutumisohjelman enimmäiskesto ei ole kaikille riittävä ja että valtaosalle kotoutujista kahden vuoden ohjelma-aika johdantopaksoineen ei riitä asetetun kielitaitotason saavuttamiseksi.

Sivistysvaliokunta katsoo, ettei kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika palvele nykyisellään tai selonteossa ehdotetulla tavalla lyhennettynä kotoutumisen tavoitteita yhteiskunnan tai kotoutujan näkökulmasta. Kotoutumista tukevia palveluita tulee tarjota oikea-aikaisesti silloin, kun niille on tarve, eikä niinkään sitoa palveluiden saatavuutta kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaan. Kotoutumispalveluiden asiakkuus tulisikin ennemmin nähdä oikeutena saada tietty määrä palveluita, joita voi käyttää silloin, kun ne ovat tarpeen. Tutkimuksissa havaittujen epäkohtien ja pullonkaulojen ratkaisemiseen tulee kotoutumisajan rajaamisen sijaan kiinnittää erityistä huomiota palvelujen parempaan tarjontaan, viranomaisten yhteistyöhön, viranomaistoimien parempaan koordinaatioon ja vastuiden selkeyttämiseen, palveluiden ja etuuksien yhteensovittamiseen sekä kotoutumisen alkuvaiheen tehostamiseen.

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

Viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa on myös havaittu, että kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan ylittäneet maahanmuuttajat ovat väliinputoajia palveluissa. Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika voi ylittyä monista eri syistä. Joku voi olla kotona hoitamassa lapsia eikä voi sen vuoksi hyödyntää tarjolla olevia palveluita. Töiden vuoksi Suomeen muuttanut on voinut joutua työttömäksi vuosia maahantulon jälkeen ja huomaa vasta työttömäksi jäätyään, ettei esimerkiksi kielitaito ole riittävä uuden työn saamiseksi eivätkä yhteiskunnan palvelut ja toiminnot ole tulleet tutuiksi.

Sivistysvaliokunnan näkemyksen mukaan kenenkään etua ei palvele se, että ihmisellä ei ole opiskeluun tai työntekoon vaadittavaa kielitaitoa, mutta ei myöskään taloudellisia resursseja kustantaa omia kieliopintojaan. Valiokunta pitää tärkeänä panostaa kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuteen myös niille henkilöille, jotka eivät enää ole kotoutumista edistävien palveluiden piirissä, mutta tosiasiallisesti niiden tarpeessa. Esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen taidon puute on keskeinen työllistymisen este riippumatta maassaolon kestosta.

Kielitaidon kehittäminen

Selonteossa mainitaan yhtenä kotoutumishojelman tavoitteisiin liittyvänä keskeisenä toimenpiteenä, että kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetaso asetetaan nykytilaa vastaavasti tasolle B1.1. Mikäli maahanmuuttajan kielitaitotaso jäisi ohjelman päättyessä alle toimivan peruskielitaidon, tulisi ohjelman päättyessä sopia toimista kielitaidon jatkokehittämiseksi esimerkiksi työllistymissuunnitelmassa, mikäli henkilö ei ole työllistynyt. Sivistysvaliokunta kannattaa tätä linjausta. Sivistysvaliokunnan näkemyksen mukaan kielitaidon edistäminen on kotoutumispalveluiden kehittämisessä ensiarvoisen tärkeää. Tarjolla tulee olla myös ruotsin kielen opintoja, joilla saavutetaan töissä tarvittava ruotsin kielen taito. Myös työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on tarpeen edelleen kehittää.

Kuten selonteossa todetaan, riittävää peruskielitaitoa tarvitaan muun muassa ammatillisessa koulutuksessa, joka usein seuraa kotoutumiskoulutusta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnissa on todettu, että osalla maahanmuuttajataustaisista opiskelijoista kielitaito ei ammatillisten opintojen alussa ole tasolla, jota opinnoista selviytyminen edellyttää, eikä se kaikilla myöskään opintojen aikana kehity tasolle, jota työelämässä ja arjessa selviytymiseksi tarvitaan. Yhdessä valiokunnan asiantuntijalausunnossa on arvioitu, että toimivan suomen kielen taidon hankkiminen kestää keskimäärin 3—5 vuotta.

Sivistysvaliokunta tuo tässä yhteydessä esille myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Taustalla on väliä -arvioinnin havainnot siitä, etteivät ulkomaalaistaustaisten korkeakouluopiskelijoiden suomen kielen opinnot tukeneet riittävästi heidän akateemisen kielitaitonsa kehittymistä. Arvioinnissa suositeltiin, että korkeakoulujen tulisi tunnistaa tulevaisuudessa paremmin ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden asiantuntijatasoisen kielen kehittymiseen liittyvät tarpeet. Nämä tarpeet tulisi huomioida koko koulutuspolun ajan ja jatkuvan oppimisen lähtökohdat huomioiden.

Kotoutumisselonteossa todetaan, että maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutusta kehitetään koulutuspoliittisessa selonteossa esitetyillä toimilla. Saadun selvityksen mukaan perusopetuksen päättövaiheen suomi toisena kielenä -kriteereillä arvioituna oppilaiden hyväkään suomen kielen osaaminen ei takaa riittävää kielitaitoa eri oppiaineiden käsitteiden ja sisältöjen hallintaan. Tilan-

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

teessa, jossa maahanmuuttajataustaisella nuorella on takanaan viisi vuotta perusopetusta Suomessa, ovat eri alojen kieli- ja tekstitaidot vasta kehittymässä ja erityisesti kirjallisen tuottamisen taidot kaipaavat harjoitusta, jotta opiskelu onnistuu.

Ohjauksen ja neuvonnan vahvistaminen

Selonteon mukaan ohjauksella ja palveluita kehittämällä varmistetaan sujuva siirtymä kotouttamisohjelmasta jatkokoulutukseen, työllistymistä tukevaan tai muuhun tarpeen mukaisen palveluun tai suoraan työelämään. Sivistysvaliokunta pitää maahanmuuttajille suunnatun ohjauksen ja neuvonnan sisältöjen ja saatavuuden parantamista kannatettavana.

Saadun selvityksen mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus ei tavoita muun muassa työsikäyviä ja kotona pitkään olleita maahanmuuttajia. Lukutaitokoulutuksesta tiedottamista tulisi vahvistaa oikean kohderyhmän tavoittamiseksi ja koulutukseen ohjaamiseksi. Tiedottamisessa tulee ottaa huomioon kohderyhmälähtöinen viestintä ja hyödyntää monipuolisesti eri kanavia, kuten esimerkiksi neuvoloita ja järjestöjä. Kohderyhmään kuuluville on tärkeää jakaa tietoa myös koulutukseen osallistumista helpottavista muista palveluista, kuten varhaiskasvatuksesta. Lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen tukisi sekä lasten että vanhemman kotoutumista ja mahdollistaisi vanhemmalle tavoitteellisen opiskelun.

Valiokunta toteaa, että selonteon ohjausta ja neuvontaa koskevat toimenpide-ehdotukset kohdentuvat erityisesti maahanmuuttajille suunnattavan informaation sisältöön ja saatavuuteen. Sivistysvaliokunta korostaa kuitenkin selonteon mainintaa neuvojen osaamisen vahvistamistarpeesta. Esimerkiksi koulutukseen ohjaavilla tahoilla, kuten TE-toimistojen henkilöstöllä, ei välttämättä ole riittävää tuntemusta erilaisista koulutuksista voidakseen ohjata opiskelijan hänelle parhaiten sopivaan koulutukseen. Samoin koulutukseen ohjaavilla tahoilla tulisi olla kykyä tunnistaa erilaisia oppimisvaikeuksia, jotta asiakkaita voidaan ohjata tarvittavan tuen piiriin. Maahanmuuttajille suunnattua ohjausta ja neuvontaa koskevissa toimenpiteissä tulee näin ollen ottaa huomioon myös ohjausta ja neuvontaa antavien henkilöiden täydennyskoulutustarpeet.

Sivistysvaliokunta toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että koulujen oppilaanohjauksella on suuri rooli maahanmuuttajalasten ohjautumiselle eri koulutuksen aloille. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oppilaanohjauksessa on havaittu esiintyvän syrjiviä käytänteitä. Oppilaanohjauksessa saatetaan esimerkiksi ohjata vahvasti hoiva-alan tehtäviin ja lukion ja korkeakouluopintojen sijaan ammatillisen koulutuksen opintoihin, vaikka opiskelijan omat kiinnostuksen kohteet olisivat muualla. Myös selonteossa keskitytään paljon ammatilliseen koulutukseen ja jossain määrin korkeakoulutukseen, mutta lukiokoulutusta ei juurikaan mainita.

Vapaa sivistystyö ja aikuisten perusopetus

Sivistysvaliokunta toteaa, että vapaan sivistystyön koulutuksessa on mahdollista järjestää joustavia ja työn ohessa toteutettavia oppimismahdollisuuksia. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen maahanmuuttajien koulutuspolkujen arvioinnissa v. 2020 todettiin, että vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen järjestäminen toteutuu oppilaitoksissa maahanmuuttajien koulutuspolkujen edistämisen näkökulmasta keskimäärin hyvin. Koulutuk-

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

sen järjestäjät ovat kokeneet kuitenkin haasteita muun muassa rahoituksen riittävydessä, opiskelijaryhmien heterogeenisyydessä ja arvioinnin yhdenmukaisessa toteutumisessa.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten rooli kotoutumisen tukemisessa ei rajaudu pelkästään luku- ja kirjoitustaidon oppimiseen, vaan laaja-alaisesti perustaitojen, kielitaidon ja yhteiskunta- ja työelämävalmiuksien oppimiseen. Sivistysvaliokunta katsoo, että vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulee vahvistaa kotoutumisen edistämiseksi kokonaisuutena. Valiokunta viittaa tältä osin myös eduskunnan hyväksymään kannanottoon, jossa edellytetään hallituksen huolehtivan vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa (EK 35/2018 vp).

Sivistysvaliokunta kannattaa selonteon vapaan sivistystyön koulutusta koskevaa toimenpide-ehdotusta, jonka mukaan huolehditaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän vapaan sivistystyön kotouttavan koulutuksen rahoituksen riittävydestä koulutustarpeeseen nähden. Sivistysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi vapaan sivistystyön UMAKO-lukutaitokoulutuksen valtionrahoitus ei kansalaisopistoissa nykyisellä rahoitusmallilla kata tosiasiallisia kustannuksia.

Sivistysvaliokunta kannattaa maksuttoman vapaan sivistystyön koulutuksen ulottamista luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja perustaitojen vahvistamista tarvitseville henkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Myös kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien koulutustarpeeseen vastaaminen vapaassa sivistystyössä edellyttää riittävän rahoituksen turvaamista.

Aikuisten perusopetuksessa maahanmuuttajien koulutuspolkujen sujuvuutta haastaa tehdyn arvioinnin mukaan se, että hyläytykin kurssisuoritukset kuluttavat nykyisin opiskelijakohtaista valtionosuudella rahoitettujen kurssien määrää. Varsinkin lukutaitovaiheessa ja alkuvaiheessa hitaila oppijoilla voi olla tarve kerrata kursseja. Selonteon toimenpide-ehdotuksen mukaan aikuisten perusopetuksessa mahdollistetaan rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista. Sivistysvaliokunta kannattaa ehdotusta.

Korkeakoulut ja niiden järjestämä täydennys- ja pätevyityskoulutus

Sivistysvaliokunta kannattaa selonteon ehdotusta siitä, että lisätään kielitieteiseen opetukseen liittyvää opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta. Opetushenkilöstön maahanmuuttajien opettamisen ja kielitieteisen opettamisen osaamista tulee kehittää, jotta maahanmuuttajaopiskelijat saavat tarvitsemansa tuen ja saavuttavat oppimistavoitteet.

Sivistysvaliokunta korostaa opettajien osaamisen kehittämistä niin varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa kuin toisella asteella. Kielitieteiseen opetukseen tulee saada vahva osaaminen jo opettajan peruskoulutuksen aikana. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opettajia tarvitaan lisää kaikille koulutusasteille.

Sivistysvaliokunta kannattaa selonteon ehdotusta, jonka mukaan korkeakoulujen pätevyityskoulutus vakinaistetaan ja tarjontaa monipuolistetaan mm. ulottaen koskemaan se myös opetus- ja varhaiskasvatusaloja. Valiokunta pitää tärkeänä, että vieraskielisille ammattilaisille kehitetään joustavia muuntokoulutuksia ja pätevyityksen reittejä.

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

Sivistysvaliokunta pitää kannatettavana myös korkeakouluille kohdistettua toimenpidettä lisätä korkeakoulutukseen valmentavan opetuksen tarjontaa ja kehittää positiivisen erityiskohtelun käytäntöjä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnissa v. 2019 havaittiin, että korkeakouluissa ei tunnisteta maahanmuuttajien erityiskohtelun tarvetta. Tästä syystä esimerkiksi tiedotus erilaisista koulutukseen hakeutumisen väylistä ja opiskelumahdollisuuksista ei tavoita kyseistä kohderyhmää eikä opintojen aikana ole tarpeeksi tukitoimia maahanmuuttajaopiskelijoille. Arvioinnissa korkeakouluja kannustettiin aktiivisesti pohtimaan erilaisia positiivisen erityiskohtelun muotoja, jotka edesauttavat hakuvaihetta, opintojen sujumista, kokemusta osallisuudesta ja ohjautumista työelämään.

Valiokunta toteaa, että korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelmassa (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:35) tarkastellaan saavutettavuutta sosioekonomisen aseman, alueiden, sukupuolen, maahanmuuttajataustan, etnisten ryhmien, kieliryhmien ja toimintarajoitteisten kannalta. Tarkoitus on, että laadittujen suuntaviivojen pohjalta korkeakoulut valmistelisivat omat saavutettavuussuunnitelmansa esimerkiksi osaksi lakisääteisiä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmiaan.

Lapsiperheiden vahvempi huomioiminen

Maahanmuuttajaperheiden sukupolvisuhteet liittyvät olennaisena osana kotoutumisprosessiin, joten niihin tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Tutkimustiedon mukaan monien maahan muuttaneiden vanhempien on vaikea ymmärtää, tukea ja kontrolloida lastensa koulunkäyntiä ja vapaa-ajanviettoa. Erityisesti neuvoloiden, varhaiskasvatuksen ja kauttaaltaan koulutusjärjestelmän piirissä olisi syytä tehdä nykyistä vahvemmin työtä perheiden kanssa. Tässä yhteydessä tulee panostaa mm. selkokieliseen viestintään.

Nykytilanteen yhtenä ongelmana on pidetty sitä, että kotoutujille ei laadita kunnissa systemaattisesti kotoutumissuunnitelmia. Selonteossa todetaan, että tarkoitus on lisätä perheen kotoutumissuunnitelman hyödyntämistä ja kehittää sen sisältöjä lasten tilanne huomioiden. Sivistysvaliokunta kannattaa perheen kotoutumissuunnitelmaan panostamista. Perheen kotouttamissuunnitelmaa tarvitaan erityisesti silloin, kun on tarvetta tukea lapsen kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla.

Haavoittuvassa asemassa olevat

Selonteossa todetaan, että suurella osalla maahanmuuttajalapsista ja -nuorista menee hyvin, mutta myös puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa on havaittavissa, ja että erityisen haavoittuvassa asemassa ovat alaikäiset ilman huoltajaa maahan saapuneet. Selonteossa viitataan myös Kansallisen lapsistrategian linjauksiin, joiden mukaisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema tulee ottaa kattavasti huomioon ennalta ehkäisevässä työssä, korjaavissa toimenpiteissä ja palveluissa sekä oikeusturvajärjestelmissä. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että selonteossa on tunnistettu ilman huoltajaa saapuneiden erityisen tuen tarve. Valiokunta toteaa, että selonteossa ehdotetuissa toimenpiteissä ei kuitenkaan erityisesti huomioida haavoittuvassa asemassa olevien, esimerkiksi vammaisten ja muiden erityisen tuen tarpeessa olevien, lasten tarpeita.

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

Selonteossa todetaan, että kouluterveyskysely on useana vuonna ja eri luokka-asteilla osoittanut, että ulkomaista syntyperää olevilla nuorilla on suomalaista syntyperää olevia nuoria enemmän erilaisia terveyden ja hyvinvoinnin haasteita. Kiusaamis- ja yksinäisyyskokemukset kasaantuvat kyselyn mukaan erityisesti maahanmuuttajataustaisille pojille. Valiokunta pitää ilmiötä huolestuttavana ja toteaa, että ongelmaan puuttumiseksi tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä. Muutoin kiusaamis- ja yksinäisyyskokemukset voivat johtaa monenlaisiin ongelmiin mm. koulutuksessa ja työllistymisessä sekä yhteiskunnasta syrjäytymisenä.

Sivistysvaliokunta kannattaa selonteon kirjausta siitä, että naiset otetaan erityiseksi kotouttamispalveluiden kohderyhmäksi ja että ohjelma toimeenpanossa ja seurannassa huomioidaan eri toimien sukupuolivaikutuksia. Valiokunta katsoo, että erityisesti kolmannen sektorin matalan kynnyksen palvelut ovat tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten onnistuneen kotoutumisen kannalta. Siksi maahanmuuttajataustaisten naisten parissa työkentelevien järjestöjen resursoinnin tulee olla riittävällä tasolla.

Hyvät väestösuhteet

Selonteossa todetaan, että yhteiskunnan vastaanottavuuden merkityksestä kotoutumiselle on yhä enemmän tutkimusnäyttöä. Siksi on olennaista vahvistaa yksilöille suunnattujen palveluiden rinnalla myös yhteiskunnan vastaanottavuutta. Kotouttamistoimien tehokkuus edellyttää myös maahanmuuttajien omaa motivaatiota ja vastuuta. Hyvien väestösuhteiden politiikalla edistetään eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten mahdollisuuksia elää yhdessä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä luottaa toisiinsa lähtökohdista ja taustasta riippumatta.

Väestösuhteet ovat yksi keskeisin kotoutumiseen liittyvä tekijä, mutta asia jää kuitenkin selonteossa asian tärkeyteen nähden varsin pieneen rooliin. Sivistysvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että millään kehittämistoimilla ja kohdennetuilla palveluilla ei saada aikaan riittävää muutosta maahanmuuttajien hyvinvointiin ja työllisyyslukuihin, jos yhteiskunnan ja työelämän vastaanottavuus maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä kohtaan ei parane ja moninaisuutta ei nähdä koko yhteiskunnassa mahdollisuutena. Kaiken keskiössä ovat asenteet ja niihin vaikuttaminen. Syrjintäkokemukset ovat suoraan yhteydessä henkilön hyvinvointiin ja mielenterveyteen sekä sitä kautta myös työllistymiseen.

Jatkotyö

Selonteon esitykset on tarkoitus toimeenpanna osin kotoutumis- ja muuta lainsäädäntöä uudistamalla. Muilta osin toimeenpanoa tarkennetaan laatimalla toimeenpanosuunnitelma. Selonteon esitysten vaikutusta eri maahanmuuttajaryhmiin arvioidaan 3 vuotta kotoutumislain voimaantulon jälkeen.

Sivistysvaliokunta toteaa, että monet selonteossa ehdotetuista toimenpiteistä ovat muodossa ”edistetään”, ”kehitetään” ja ”parannetaan”, joten selonteon toimenpide-ehdotukset eivät kaikilta osin konkretisoidu riittävästi. Ehdotusten toteuttajien vastuutahojen nimeäminen toimeenpanosuunnitelmassa voi edistää osaltaan ehdotusten toteutumisen seuranta.

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp

Sivistysvaliokunnan saamassa asiantuntijalausunnossa tuodaan esille, että selonteossa käytetään termejä ”maahanmuuttajataustaiset lapset” ja ”maahanmuuttajalapset” ilman, että käsitteitä määritellään. Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteon perusteella laadittavassa toimeenpanosuunnitelmassa todetaan selvästi, mitä eri käsitteillä tarkoitetaan, jottei toimeenpanovaiheessa ole epäselvyyttä siitä, keihin toimenpiteitä kohdistetaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tutkimuksissa on käynyt selväksi, että kotoutumisen vastuut ovat tällä hetkellä epäselvät eikä kenelläkään vaikuta olevan kokonaisuudesta selkeää vastuuta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotoutumistoimiin liittyvät vastuunjaot määritellään selkeästi jatkotyön yhteydessä. Kotoutumisen palveluntuottaminen ei saa muodostua pirstaleiseksi kokonaisuudeksi. Kotouttamisen edistämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen on myös varattava riittävät resurssit. Resursoinnissa on myös otettava huomioon, että äkillinen maahanmuuttajamäärien kasvu voi aiheuttaa haasteita paikallisille päätöksentekijöille ja opetuksen järjestäjille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista käsittelee laajasti kotoutumiseen liittyvää palvelutarjontaa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa, että selonteosta puuttuvat realistiset arviot siitä, minkälaisia odotuksia ongelmallisten maahanmuuttajaryhmien kotoutumiselle voidaan antaa. Haluamme muistuttaa, ettei mikään valtio ole tähän mennessä onnistunut tietyistä ongelmallisista lähtömaista tulevien maahanmuuttajien kotouttamisessa. Epäonnistunut kotoutuminen ei johdu kotouttamispalveluiden määrästä tai laadusta, vaan siitä, että kotoutettavien oma kulttuuri on liian kaukana vastaanottavan maan elämäntavasta. Toiseksi tulijoilta puuttuvat työmarkkinoilla vaadittavat ominaisuudet.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että maahanmuuttajiin kohdistuu tällä hetkellä varsin vähän vaatimuksia kotoutumisen suhteen. Liian pitkään tarjottavat vastikkeettomat tulkkausym. palvelut passivoivat ja laskevat motivaatiota muun muassa suomen kielen opiskeluun. Riittävä kielitaito on kotoutettavan itsensä sekä vastaanottavan yhteiskunnan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Kannatamme linjausta, jonka mukaan kansalaisuuden saamiseen edellytettäisiin jatkossa ylimmän tason (C-taso) kielitaitoa.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä kotoutumisen keskiössä tulee olla yksilöiden oman vastuun korostaminen. Tällä hetkellä suuri osa kotoutettavista maahanmuuttajista ei saavuta riittävää suomen peruskielitaitoa. Tutkimusten mukaan iso osa kotoutettavista maahanmuuttajista jää työmarkkinoiden ulkopuolelle. Lisäksi myös toisen polven maahanmuuttajat työllistyvät huonosti. Tällä hetkellä järjestelmässämme ei ole tulijoille mitään valintakriteerejä, eivätkä palautukset tällä hetkellä toimi siten, että sopeutumattomat palautettaisiin. Korostamme, ettei millään palvelupakettiratkaisulla voi eikä pidä korvata maahanmuuttajan omaa aktivoitumista, kielien opiskelua sekä uuden kulttuurin tapojen ja lakien omaksumista.

Selonteossa mainitaan naiset erityisenä kotouttamispalveluiden kohderyhmänä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä kielikoulutusta ei kuitenkaan pidä viedä maahanmuuttajataustaisille kotiäideille ja naisille koteihin. Sen sijaan tulisi varmistaa, että myös maahanmuuttajataustaiset naiset pääsevät poistumaan kotoa, opiskelemaan kieltä sekä olemaan tekemisissä erilaisten ihmisten kanssa. Emme kannata kotouttamistoimien kohdistamista suomalaisen elämäntavan ja yhteiskunnan muuttamiseen. Selonteossa asiasta puhutaan termillä ”kaksisuuntainen kotoutuminen”. Katsomme, ettei Suomen pidä sopeutua vieraisiin kulttuureihin, vaan vieraiden kulttuurien on sopeuduttava Suomeen.

Keskeistä on kuitenkin kotoutettavien määrän pitäminen hallittavissa olevalla tasolla. Suomessa ei edes tarvittaisi laajaa kotouttamisjärjestelmää ilman nykyistä Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa. Lisäksi tulee ymmärtää myös kotouttamiseen käytetyn rahan vaihtoehtoiskustannukset. Muistutamme, että laajoihin kotouttamispalveluihin käytetyt resurssit ovat aina jostain muualta pois.

**Valiokunnan lausunto SiVL 26/2021 vp
Eriävä mielipide**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.12.2021

Sanna Antikainen ps

Ari Koponen ps